

# ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ

## ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПРАКТИЦІ СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВ



*У статті досліджуються особливості практики і досвіду взаємодії двопалатного парламенту та органів виконавчої влади в сучасних демократичних країнах.*

**Ключові слова:** двопалатний парламент, органи виконавчої влади.

*В статье исследуются особенности практики и опыта взаимодействия двухпалатного парламента и органов исполнительной власти в современных демократических государствах.*

**Ключевые слова:** двухпалатный парламент, органы исполнительной власти.

*Features of practice and experience of interaction bicameral parliament and executive bodies of modern democracies are explored in this article.*

**Keywords:** bicameral parliament, executive power.

### **Т. А. Француз-Яковець**

кандидат юридичних наук, докторант  
інституту держави і права НАН України імені  
В. М. Корецького

Уряд – це найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади, який безпосередньо здійснює управління країною. Система стримувань і противаг виходить із постулату про рівність парламенту та уряду в системі вищих органів держави. Насправді реальна державно-правова практика відрізняється від законодавчих приписів. І хоча відносна самостійність парламенту в президентських республіках більш значна, ніж у парламентських країнах, уряди тим часом посідають центральне місце і відіграють вирішальну роль як в управлінні, так і в процесі законотворчості.

За парламентських форм правління уряди займають стосовно парламенту ще сильніші позиції, ніж у президентських республіках. І хоча тут уряд несе політичну відповідальність перед парламентом, формується парламентським шляхом і зобов'язаний піти у відставку у випадку висловлювання йому вотуму недовіри, усе ж не слід забувати, що уряд складається з лідерів правлячої партії, а це означає, що парламентська більшість у своїй поведінці пов'язана партійною дисципліною. Остання фактично контролює і спрямовує діяльність парламенту.

Цій темі присвятили свої праці такі відомі українські та зарубіжні науковці, як: М. Амлер, В. А. Ачкасов, О. П. Булаков, М. А. Крутоголов, Н. С. Крилова, В. В. Куликов, Р. Павленко, М. В. Прохоров, Я. Ю. Старцев, Р. Н. Хропанюк та ін. Вони аналізують особливості функціонування двопалатних парламентів сучасних зарубіжних держав та їх взаємодію з органами виконавчої влади.

Мета статті полягає в дослідженні функціональної взаємодії бікамеральних парламентів та органів виконавчої влади, особливостей системи стримувань і противаг між органами законодавчої та виконавчої влади, які існують в сучасних демократіях.

В XVIII ст. сформувалась класична концепція розподілу влади, яка припускала на-

явність рівних і незалежних трьох гілок влади та їх строгу функціональну спеціалізацію.

Аналізуючи основні положення теорії розподілу влади під кутом зору їх застосування до сучасної дійсності учені-конституціоналісти приходять до висновку про те, що в реальному житті ця теорія нерідко залишається нічим іншим як лише формальною теорією [12, с.52].

Це зовсім не означає, що розподіл влади не має відношення до сучасної держави. Два основні принципи, що лежать в основі концепції, зберігають своє значення: це необхідність розподілу владних ресурсів з метою запобігання їх монополізації і абсолютному пануванню, заснованого на свавілі (тиранії), та необхідність організаційного і функціонального відособлення владних структур з метою більш спеціалізованого, професійного й ефективного управління.

Першою важливою характеристикою сучасного розподілу влади є організація тісної взаємодії між виконавчою владою і законодавчою. Французький державознавець Ж.-Л. Шабо розрізняє держави, де діяльність виконавчої та законодавчої влади заснована на їх розподілі (США), і держави, в основі яких лежить співпраця влади (Франція, Великобританія) або зміщення влади (авторитарні режими) як протилежність розподілу.

Тобто, поняття «розподіл влади» зводиться до особливостей деяких національних систем державного управління. Обов'язковою характеристикою багатьох сучасних конституцій є також можливість розпуску законодавчого органу і вимушеної відставки уряду.

Другою важливою рисою є посилення ролі виконавчої влади в збиток іншим гілкам, передусім – владі законодавчій. Згідно з традиційною концепцією розподілу влади, законодавча влада розробляє і ухвалює закони, виконавча займається їх реалізацією, судова – контролем і покаранням за пору-

шення. На практиці органи виконавчої влади в більшості сучасних держав розробляють 80-90% законопроектів. Це пов'язано як із зростаючою технічною складністю законів, так із нездатністю великих колегіальних органів, що формуються на конкурентній основі і мають змінний склад, постійно створювати і приймати несуперечливі документи. Крім того, постійно збільшується значення актів виконавчої влади – в більшості сучасних держав існує сфера виняткової компетенції уряду або виконавчої влади загалом, куди парламент не має права втручатися.

Класичним прикладом є сфера регламентарної влади уряду у Франції. Інший, поширеніший прояв цієї тенденції – численні ситуації, коли підзаконні акти фактично мають більший вплив на практику державного управління, ніж прийняті попередні закони.

Таким чином, до виконавчої влади переходить і функція розробки законів, і значна частина власне нормотворчих функцій. У тих випадках, коли виконавча влада політично домінує над законодавчою (мажоритарні парламентські режими з партійною дисципліною, суперпрезидентські республіки) можна говорити навіть про законотворчу функцію виконавчої влади, коли проходження законів через парламент – формальна процедура.

Сьогодні існує яскрава тенденція, яку відмічають також і західні дослідники. Появляє вона в тому, що європейські та північноамериканські парламенти, втрачаючи *de facto* законотворчі функції, відіграють все більшу роль як органи контролю над діяльністю виконавчої влади, а також як громадської трибуни, головним призначенням якої є публічне обговорення найбільш актуальних проблем суспільства. Парламенти також продовжують виконувати представницькі функції, які здійснюють необхідний зворотний зв'язок з виборцями.

Посилення виконавчої влади проявляється і в чисельності і складності використовуваного апарату.

XXI ст. характеризується, з одного боку, поступовою відміною обмежень, що були у виборчому праві, і перетворенням парламентів внаслідок цього в органи, що представляють різні соціальні шари суспільства, а з іншого – посиленням ролі органів виконавчої влади в різних сферах громадського і державного життя за рахунок парламентських повноважень, використанням різноманітних методів дії виконавчої влади на парламент.

Крайній засіб, який застосовували найбільш реакційні круги імперіалістичних держав, – повна ліквідація представницьких органів. Але процес послаблення ролі парламентів і висунення на перше місце в системі державних органів урядів (глав держав в президентських і напівпрезидентських республіках) не є постійним. Найчастіше цей процес характерний для періоду кризи в економічному і соціально-політичному житті тієї або іншої країни. На певних етапах, наприклад після Другої світової війни і в сучасний період, парламент знову відвоює свої позиції, і тоді повною мірою знову починає проявлятися парламентаризм.

Для деяких країн, зокрема скандинавських, через особливе розставлення політичних сил останні роки взагалі ознаменувалися поступовим зміцненням парламентаризму [6, с. 237].

Аналізуючи досвід сучасних демократичних держав, неважко помітити, що найважливіша сфера державної діяльності, яка раніше вважалася винятковим привілеєм парламенту, – законодавство – тепер фактично розділена між ним і урядом (або президентом). При цьому парламент ущемляють в його законодавчих правах різними шляхами.

Перший шлях – все більша монополізація урядом права законодавчої ініціативи.

В усіх зарубіжних країнах більшість законопроектів, що приймаються парламентом, складають урядові законопроекти.

Так, у країнах з парламентськими формами державного правління до суб'єктів права законодавчої ініціативи віднесені члени парламенту та уряд. Урядові законопроекти можуть бути внесені урядом загалом, його главою чи міністрами або, виходячи з тактичних міркувань, фактично від імені окремих депутатів, що входять до парламентської більшості. Законопроекти, запропоновані окремими депутатами, мають перспективу стати законами лише у разі їх підтримки парламентською більшістю, тобто урядом.

Домінуюча роль уряду щодо реалізації права законодавчої ініціативи іноді знаходить свій вияв і за формальним змістом процедур внесення та розгляду законопроектів. Наприклад, відповідно до законодавства Франції ініціативи уряду оформляються як законопроекти, а ініціативи окремих депутатів – як законопропозиції. При розгляді у парламенті перші користуються пріоритетом.

Другий шлях, що часто зустрічається в парламентській практиці, – пряме наділення уряду правом видання нормативних актів, що мають силу закону (т. зв. делеговане законодавство). У деяких державах (Франція, ФРН, Італія) правлячі круги домоглися внесення до конституції статей, які уповноважують парламенти на передачу виконавчій владі права видання актів делегованого законодавства. Проте в більшості держав це конституційно не оформлено і здійснюється на основі практики, а іноді навіть і всупереч конституції (США, Японія).

Третій шлях – фактичне або конституційне обмеження кола питань, за якими парламент може здійснювати свою законодавчу діяльність. У багатьох країнах він чітко не встановлений, що дає змогу виконавчій владі довільно визначати питання,

які вирішуються урядовими постановами або президентськими декретами (Великобританія). Згідно зі статтею 34 Конституції Франції 1958 р. Парламент видає закони лише з визначеного, обмеженого кола питань.

Четвертий і дуже поширений шлях – прийняття «законів-рамок» або «законів-принципів». Парламент видає закони в найзагальнішому вигляді, надаючи уряду або президенту право розвивати їх і доповнювати.

Використовуються й інші шляхи. Так, Основний закон ФРН передбачає стан «законодавчої необхідності», який дає змогу президенту після двократного відхилення Бундестагом законопроекту, з яким уряд зв'язує питання про довіру, вводити його в дію з відома Бундесрата. При «надзвичайному стані» права парламенту передаються так званому загальному комітету – вузькому за складом органу, до якого входять 33 члени.

Визначальним чинником, який впливає на характер взаємин парламенту і органів виконавчої влади є форма правління. Звісно, парламент також має свої важелі впливу на уряд, зокрема у процесі його формування.

Якщо проаналізувати досвід зарубіжних держав щодо формування уряду двопалатними парламентами, то ми побачимо, що в цьому процесі в основному беруть участь нижні палати парламентів. Це обґрунтовується тим фактом, що обрання вищого органу виконавчої влади повинно бути доручено такому органу, який найбільш об'єктивно виражає настрій, інтереси та особливості народу, оскільки саме на це вказує спосіб формування нижньої палати двопалатного парламенту. Хоча, деякі автори з цього приводу стверджують, що особливе значення нижньої палати при формуванні уряду пояснюється історичними особливостями розвитку парламентів. Так, М. В. Прохоров вважає, що причину цьо-

го потрібно шукати не в применшенні ролі верхньої палати, а в історії парламентаризму, коли монарх питав згоди у нижньої (народної) палати на призначення королівських міністрів [11, с. 128].

Щодо країн з парламентською формою правління (ФРН, Індія), то тут виключну роль відіграє нижня палата при формуванні вищого органу виконавчої влади. Наприклад, в Індії, де засновано англосаксонську модель формування уряду, провідну роль відіграє конституційне погодження, згідно з яким уряд очолює і формує лідер партії, який отримав більшість в нижній палаті парламенту (Народній палаті). Питання формування федерального уряду Німеччини детально врегульовано в ч. 1 ст. 63 Основного закону: «Федеральний Канцлер обирається Бундестагом за пропозицією федерального Президента». Главі держави також відводиться роль при формуванні вищих органів виконавчої влади. Він повинен провести консультації з провідними політичними діячами країни, щоб найбільш повно виявити лідера, який здатний сформулювати Уряд, який буде підтримано в парламенті [10, с. 56].

Загалом, у парламентських республіках і монархіях представницький орган відіграє важливу роль у формуванні уряду, хоча і не в усіх країнах може чинити безпосередній вплив на його склад. У деяких державах (наприклад, в Італії) уряд приступає до виконання своїх обов'язків після отримання парламентської інвестиції.

Відповідно до змісту інституту інвестиції парламент може затверджувати персональний склад уряду, визначений вже призначеним главою уряду або особою, яка номінована президентом або монархом як кандидат у прем'єр-міністри. Надання уряду інвестиції пов'язується із затвердженням у парламенті урядової програми (Румунія, Сербія і Чорногорія). Процедура інвестиції відсутня в більшості інших країн. Але в усіх випадках уряд фор-

мується відповідно до співвідношення сил в парламенті.

Парламентська інвестиція (затвердження) дається або нижньою палатою (Великобританія), або обома палатами (Італія). У разі, якщо яка-небудь партія або блок партій має в розпорядженні абсолютну більшість депутатських мандатів на пост прем'єр-міністра автоматично призначається лідер партії (коаліції), що перемогла. Подібна практика характерна для Великобританії, Канади, Австралії, Нової Зеландії і низки інших країн.

Складніша справа у випадку, коли жодна партія не має в розпорядженні більшості в парламенті. У цьому разі глава держави проводить консультації з лідерами партій, представлених в парламенті (нижній палаті), намагаючись з'ясувати можливості і шанси того або іншого політичного діяча.

У низці країн (Японія, Швеція та ін.) застосовується процедура, при якій глава уряду формально обирається парламентом або нижньою палатою. У ФРН кандидат на пост канцлера пропонується президентом і вважається обраним, якщо отримав абсолютну більшість голосів. В Японії у випадку суперечок між палатами остаточне рішення належить Палаті представників. У Швеції обраним вважається кандидат, проти якого не проголосували більшість депутатів Риксдагу.

Порівняно рідко зустрічається практика, коли всі члени уряду обираються парламентом. Один з небагатьох прикладів такого роду – Швейцарія, де Федеральна рада (уряд) у складі семи чоловік обирається на спільному засіданні обох палат федеральних зборів на термін повноважень нижньої палати.

Певною специфікою відрізняється процедура формування уряду в республіках із змішаною формою правління. У Франції, згідно з Конституцією 1958 р., прем'єр-міністр і члени уряду за його уявленням призначаються президентом Республіки. В умовах збігу президентської і парламент-

ської більшості питання про призначення уряду вирішується главою держави самостійно. Інакше йде справа, коли підтримка президента парламентською більшістю відсутня.

Іноді парламентський спосіб формування уряду відображає прийняту форму державного устрою. Відповідно до статті 99 Конституції Бельгії рада міністрів скликається у рівній кількості з міністрів, що спілкуються французькою і нідерландською мовами. У Швейцарії при визначенні персонального складу уряду має враховуватись співрозмірне представництво різних місцевостей і мовних регіонів (ст. 175 Конституції).

Принцип репрезентативності дотриманий і в Канаді, після деталізації його в законодавстві, що було прийняте у другій половині минулого століття, призвело до того, що частину міністрів призначають з числа членів нижньої палати парламенту, обраних у найбільших містах країни. Якщо цю вимогу виконати неможливо, то до складу кабінету призначають членів верхньої палати. Звичайно, дотримання подібних вимог ускладнює формування уряду, але сприяє політичній консолідації за умов федеративної держави.

Що стосується безпосереднього впливу парламенту на діяльність уряду, то у більшості країн парламент не визначає політичну програму уряду. Обговорення урядових заяв (чи тронній мові) зводиться лише до вираження побажань кабінету. Важливим засобом дії на уряд в парламентських республіках і монархіях є право парламенту виразити йому недовіру, і тоді він йде у відставку. Проте можливість використання такого засобу обмежена тим, що парламент піддається ризику дострокового розпуску, до якого може вдатися уряд.

Парламент здійснює також контроль над органами виконавчої влади найрізноманітнішими методами. Перший з них полягає в тому, що парламент бере участь

в призначенні різних посадовців і органів, що складають виконавчу владу. Головним видом парламентського контролю над виконавчою владою є призначення парламентом глави держави. Такий контроль в повному обсязі здійснюється в парламентських республіках.

За президентської форми правління, коли вибори глави держави проводяться на основі загального виборчого права, у тому числі колегією виборців, участь парламенту в формуванні глави вищої виконавчої влади номінальна. Наприклад, Конгрес США займається лише підрахунком голосів виборців при виборах президента, і лише у тому випадку, якщо жоден з кандидатів не збере абсолютної більшості голосів, Палата представників обирає президента, а Сенат – віце-президента.

У Франції у виборах кандидата на пост Глави держави беруть участь члени парламенту, більше того, кожен депутат повинен заручитися підтримкою не менше 100 осіб, серед яких мають бути члени парламенту, члени Економічної і соціальної ради, генеральні радники або виборні мери.

Залежно від форми державного правління, парламент в тій чи іншій мірі бере участь в процедурі призначення глави уряду й кабінету і, таким чином, впливає на структуру, персональний склад та характер діяльності уряду. У ряді країн глави уряду і члени кабінету міністрів призначаються парламентом і відповідальні перед ним. Це характерно для тих держав, де діє метод прямих виборів виконавчих органів державної влади. За такої виборчої системи парламент абсолютною більшістю палат (палати) обирає главу уряду, який потім представляє для затвердження до парламенту кандидатів в члени уряду.

У державах з класичним президентським правлінням повноваження глави держави й глави уряду поєднуються в одній особі, і в їх обранні парламент бере лише непряму участь. Проте навіть в США члени

президентського Кабінету призначаються не на прямий розсуд президента, а «за порадою і з відома» Сенату.

Парламентський контроль в сфері виконавчої влади також відповідає ідеї розподілу влад. Навіть повноваження парламентів з контролю за урядом та його окремими членами іноді характеризуються як елементи стримувань і противаг. Важливим є те, що різні форми державного правління зумовляють запровадження різних форм парламентського контролю. Крім того, «парламент завжди здійснює в якійсь мірі контроль над виконавчою владою, навіть якщо здійснення контролю не зосереджено на праві застосовувати таку крайню санкцію, як позбавлення влади уряду, що проводить політику, протилежну парламенту» [1, с. 424].

Основне призначення парламентського контролю полягає в тому, щоб законо-

давча влада була в курсі урядової політики, що проводиться, конституційними методами сприяла її громадській користності і реально гарантувала вільний розвиток особистості [13, с. 102].

Отже, для сучасних демократичних держав характерним є організація тісної взаємодії між виконавчою та законодавчою владою. Німецькі та британські дослідники констатують, що на сьогодні поділ між виконавчою та законодавчою владою в цих країнах практично відсутній і принцип поділу влади реалізується лише частково.

Історична практика демократичних європейських країн продемонструвала, що загальноприйнятої системи стримувань і противаг не існує, як не існує і єдиних стандартів реалізації принципу поділу влади. У кожній державі цей принцип реалізується по-різному в залежності від конкретних обставин місця і часу.

## Література

1. *Амелер М.* Парламенты. – М. : Изд-тво «Прогресс», 1967. – С. 424.
2. *Ачкасов В. А., Куликов В. В.* Сравнительный анализ современного бикамерализма // ПОЛИТЭКС : Политическая экспертиза. Альманах. Вып. 3. – СПб, 2005.
3. Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Том 1. – М. : ИГПРАН, 1994. – С. 159.
4. Институты конституционного права иностранных государств. – М. : «Городец-издат», 2002. – С. 258.
5. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий; Наук. ред. В. Шапавал. – К. : Українська Правнича Фундація; Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
6. Конституционное право зарубежных стран : учеб. для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – С. 237.
7. *Крутоголов М. А.* Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. – М., 1988.
8. *Крылова Н. С.* Британский парламентаризм // Очерки парламентского права. – М, 1993.
9. *Павленко Р.* Парламентська відповідальність уряду: порівняльний аспект // Людина і політика. – 1999. – №5. – С.13-19.
10. Парламент и Президент (опыт зарубежных стран). Труды 58, ИЗСП при Правительстве РФ. – М., 1995. – С. 56.
11. *Прохоров М. В.* Федеративные начала в организации деятельности парламента: проблемы России и опыт зарубежных стран: дисс. ... к. ю. н. – М., 1997. – С.128.
12. *Старцев Я. Ю.* Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – М. : Логос, 2005. – 170 с.
13. *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права. – М. : Омега-Л, 2008. – С. 102.