
І. В. Процюк, доктор юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Законодавча влада у парламентській республіці

У статті аналізуються головні ознаки парламентської республіки, розглядаються місце і роль законодавчої влади в таких республіках, урахувавши особливості поділу влади з урахуванням трьох аспектів: інституційного, функціонального і суб'єктного. Особлива увага звертається на питання взаємодії і взаємовідносин між парламентом і урядом у парламентських республіках, розглядаються переваги і недоліки моделей поділу влади в них.

Ключові слова: парламентська республіка, законодавча влада, парламент, виконавча влада, уряд, парламентський контроль, недовіра уряду, розпуск парламенту, президент.

Парламентська республіка історично є найбільш розповсюдженою в Європі. Вибір такої форми правління пояснюється декількома основними причинами: 1) історичною традицією низки держав, де існувала парламентська монархія (і сформувалися засади парламентського режиму); 2) впливом досвіду держав Південної Європи (особливо Іспанії), де демократичний перехід супроводжувався встановленням парламентських режимів у формі конституційної монархії чи республіки (як це було в Греції після прийняття поправок); 3) прагненням протиставити комуністичній централізації влади її децентралізацію; 4) плю-

ралізмом партій, які в перехідний період не могли домовитись і потребували членства в коаліційному уряді, для якого більше підходить парламентаризм.

Головними ознаками парламентської республіки є, по-перше, провідна роль парламенту серед вищих органів державної влади, по-друге — нечітке закріплення теорії поділу влади і системи стримувань і противаг між гілками влади. Проте вища державна влада в таких республіках, як і в інших демократичних країнах, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Оскільки в структурно-інституціональній владній системі, побудованій на підставі м'якого (гнучкого) поділу державної влади, над урядовою владою домінує парламент, форми правління таких держав зазвичай іменують «парламентськими».

В основі моделі організації державної влади в парламентській формі державного правління лежить модель поділу державної влади, яку ми розглядаємо в трьох аспектах: інституційному, функціональному і суб'єктному.

Інституціональний аспект полягає в тому, що існують три гілки влади — законодавча, виконавча й судова із системами відповідних державних органів для здійснення їх влади. Законодавча представлена парламентом, що формується на підставі всенародних виборів. Законодавчий орган — парламент у парламентських республіках не тільки займається законотворчістю, але й наділений повноваженнями формувати органи виконавчої і судової влади. Складається ситуація, коли виконавча і судова гілки влади є похідними від влади законодавчої. Парламент, як правило, обирає президента і формує уряд самостійно або виражає довіру уряду, призначеному президентом. Так, наприклад, парламент Словаччини згідно зі ст. 86 Конституції має повноваження обирати і відкликати президента республіки, обирати суддів, голову та заступника голови Верховного суду Словацької Республіки. А статті 110 і 111 надають президенту право призначати главу уряду і затверджувати за пропозицією останнього інших його членів. Уряд, згідно зі ст. 113, повинен бути затверджений парламентом шляхом вираження довіри [12, с. 466–467; 473–474]. Така або схожа схема формування вищих органів держави існує у всіх парламентських республіках. Це ставить парламент деякою мірою над іншими вищими органами влади.

Тому, на нашу думку, найважливіша відмінність парламентської моделі організації державної влади від президентських і змішаних полягає не у способі заміщення посади глави держави, а у способі формування й відповідальності уряду, який у державах із цією формою державного правління формується парламентом, точніше, партією (або коаліцією партій), що має більшість місць у ньому. Ось чому, як уже зазначалося, на парламентських виборах виборці голосують фактично і за майбутній уряд [3, с.174].

На відміну від парламенту, президент обирається парламентським шляхом – або парламентом, або за його участю, але у всякому разі не всенародно. Типовим є обрання президента безпосередньо парламентом (Албанія, Угорщина, Латвія, Молдова, Словаччина, Туреччина, Чехія, Греція, Угорщина, Мальта, Ізраїль та ін.), і його влада вважається певною мірою похідною від парламенту. Виняток із цього загального правила становлять Болгарія й Австрія, де президент обирається на всенародних виборах. Президент може обиратися й особливою колегією. У ФРН він обирається спеціально скликаними Федеральними зборами, які складаються із членів нижньої палати парламенту і рівного числа членів, яких обирають народними представництвами земель (суб'єктів ФРН) на засадах пропорційності [9, с. 597]. В Італії президент обирається парламентом на спільному засіданні палат, але у виборах беруть участь також делегати від провінцій країни [10, с. 117].

Специфіка парламентських країн полягає в тому, що і президент, і уряд формуються парламентом, але виступають як відносно незалежні від нього інститути. Сутність бікамералізму парламенту в парламентських країнах відрізняється тим, що за наявності парламентської відповідальності уряду, а також права розпуску парламенту в президента в рамках взаємовідносин між гілками влади (законодавчою й виконавчою) можна вести мову про нерівність палат парламенту: у випадку бікамеральної структури останнього уряд формується з урахуванням розкладу політичних сил тільки в нижній палаті.

На підтвердження інституціональної самостійності (хоча й відносної) парламенту (нижньої палати) й уряду свідчить си-

туація, коли уряд втрачає підтримку парламентської більшості й намагається управляти без його підтримки.

Такий спосіб формування й відповідальності уряду в парламентських країнах привів до того, що науковці по-різному підходять до закріплення поділу державної влади в таких державах. Існує два підходи щодо моделі поділу державної влади в парламентських державах. З одного боку, висловлюється думка, що тут немає чіткого поділу державної влади на законодавчу й виконавчу. Наприклад, О. Автономов переконує, що в президентській республіці існують три центри влади (президент, парламент і судові органи), а в парламентських – тільки два: «У парламентарній республіці найважливішим органом державної влади є парламент і як самостійні органи влади існують незалежні суди» [5, с. 202]. А. Шайо визначає, що тут «виконавча влада... через парламент управляє сама собою. ...Виконавчій владі належить виключна роль у поданні законопроектів, у формуванні бюджету» [22, с. 98]. Підкреслює політичну ідентичність уряду й парламентської більшості і П. Пернталер: «Парламентарній системі правління притаманна низка контрольних повноважень і противаг у відносинах між парламентом та урядом (наприклад, вотум недовіри, бюджетна влада парламенту, парламентське розслідування, розпуск парламенту та ін.). Але всі вони стають неефективними внаслідок того, що партія, яка утворює уряд, і парламентська більшість – це одне й те саме... У результаті парламент – з політичної точки зору – з вищого органу демократичного представництва перетворюється на орган, що виконує волю правлячої партії, орган дорадчий, але не вирішальний» [4, с. 323].

Точка зору щодо заперечення поділу державної влади на законодавчу й виконавчу гілки в парламентській формі державного правління зумовлюється тим, що в дійсності уряд формується партією (або коаліцією партій), яка має більшість місць у нижній палаті парламенту. Така позиція віддзеркалює суб'єктний аспект цього поділу. Суб'єктний компонент має певне емпіричне значення для всестороннього дослідження й урахування практики реалізації моделі поділу державної влади при парламентській формі державного правління. Тому роз-

глянемо лише найважливіші для нас прояви суб'єктного аспекту, які є похідними від інституціонального оформлення моделі поділу державної влади в парламентських країнах.

По-перше, депутатський мандат сумісний із зайняттям посади прем'єр-міністра або члена уряду. Це викликає можливості партійного єдиновладдя, у рамках якого відносини між парламентською більшістю й уряду визначаються загальною партійною належністю й партійно-політичним лідерством прем'єр-міністра. Справедливо зазначити, що цей принцип не є незаперечною вимогою моделі поділу державної влади в парламентських країнах.

По-друге, одне джерело формування (парламентом) вищих державно-владних інститутів (уряду, президента) створює умови для того, щоб різні інститути контролювалися одними політичними групами (партіями).

Функціональний аспект виявляється у функціональній незалежності гілок влади одна від одної, але в той же час і в їх взаємній компетенційній взаємодії, у врівноваженні, компетенційному обмеженні (взаємопроникненні) й контролі. Парламент не має права здійснювати виконавчу й судову функції; суди виконують функцію правосуддя, але при цьому не можуть підмінювати собою законодавця й виконавчі органи; інститути виконавчої влади «програмуються» на здійснення виконавчої влади-функції. Саме у цьому компоненті передбачені стримування й противаги.

Для країн з парламентською формою державного правління характерним є формування уряду на парламентській основі. Участь глави держави в цьому процесі зазвичай не має визначального значення: найчастіше він може призначити лише такий уряд, який має підтримку парламентської більшості. Посада прем'єр-міністра, як правило, займається лідером партії (блоку партій), що перемогла на парламентських виборах. Даний процес, звичайно, детально регулюється конституціями країн.

Умову формування уряду зі складу парламенту конституційно, як правило, не встановлено. Концептуально прийнято, що вона впливає з факту фіксації в Основних Законах політичної відповідальності уряду перед парламентом (нижньою палатою).

При цьому така умова аж ніяк не є абсолютом, і в багатьох країнах з відповідними формами правління вважається звичайною практикою включення до складу уряду осіб, які не є членами парламенту. Не є імперативом і презумпція сумісності посади члена уряду й депутатського мандата, яка вперше була закріплена в конституційній практиці Великобританії і з часом стала звичною для багатьох парламентських республік. На сучасному етапі конституціями низки країн (Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів і Фінляндії) встановлюється несумісність депутатського мандата й урядової посади [23, с. 18–19].

Президент у країнах з парламентською формою правління, як правило, не впливає на процес формування уряду, але інколи буває по-іншому. У ФРН, наприклад, він може навіть публічно висловити федеральному канцлерові сумнів щодо тієї чи іншої кандидатури на посаду міністра, що є досить вагомим «засобом тиску при вирішенні кадрових питань». Але разом з тим реалізація прав президента можлива тільки за умови, що він урешті-решт погодиться із федеральним канцлером, якщо той наполегливо обстоює свою пропозицію [7, с. 277].

Глава держави призначає дату виборів у парламент, скликає парламент на сесії, підписує й публікує закони, володіє правом вето. Він може достроково розпустити парламент і призначити нові вибори, але здійснення цього повноваження президентом, як і більшості інших, перебуває під контролем уряду. Разом з повноваженнями, що дозволяють главі держави впливати в загальних рисах на законодавчу діяльність парламенту, він досить часто наділяється також правом видавати власні нормативні акти. У країнах з парламентарними формами такі повноваження реалізуються тільки за згодою уряду, який несе за них відповідальність. Наприклад, президент Індії, згідно зі ст. 123 Конституції (1950 р.), має право видавати укази під час перерви в роботі парламенту [11, с. 114].

Місце й роль глави держави в державному механізмі при всіх парламентських формах правління визначаються фактично однаково, але уряди в таких країнах суттєво різняться між собою. Залежно від підтримки уряду з боку парламенту виокремлюють уряди більшості і меншості. Останні формуються в основному,

коли утворення правлячої коаліції, що охоплювала б партії, які у своїй сукупності спираються на підтримку парламентської більшості, не вбачається можливим. Уряд меншості перебуває при владі завдяки, як правило, підтримці інших партій, що безпосередньо не входять до нього. Формування подібних урядів характерне для таких скандинавських монархій, як Норвегія, Данія, Швеція.

Якщо будь-яка партія має у своєму розпорядженні явну більшість у парламенті, проблем з формуванням уряду зазвичай не виникає, тому що її лідер майже автоматично стає прем'єр-міністром. Подібна ситуація притаманна таким країнам, як Великобританія, Канада, Австралія. Набагато складніше зазначений процес відбувається, коли жодна з партій не має у своєму розпорядженні парламентської більшості (Нідерланди, Бельгія, Австрія, Італія, Данія). Формування уряду тут деколи займає досить багато часу, зрештою часто слабо кореспондуючи з результатами самих виборів. Не випадково (наприклад, у Нідерландах) говорять, що «можна виграти вибори, але програти процес формування уряду» [1, с. 65].

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії парламенту й уряду в законодавчому процесі. У переважній більшості країн, де уряд спирається на підтримку парламентської більшості, ключову роль у законодавчому процесі відіграє не парламент, а уряд. Як правило, у державах з парламентською формою правління їх Основними Законами чітко закріплено, що уряд (або окремі його члени) наділяється правом законодавчої ініціативи (Греція, Естонія, Італія, Латвія, Німеччина, Словаччина, Угорщина, Чехія). Навіть якщо право законодавчої ініціативи закріплено за главою держави, у дійсності більшість законопроектів вносяться в парламент урядом. Хоча трапляються й винятки, наприклад Ірландія, де окремі члени уряду можуть скористатися таким повноваженням лише за дорученням парламенту. Однак якщо прем'єр-міністр та інші міністри й не вправі вносити законопроекти як члени уряду, то фактично вони можуть це робити як депутати парламенту. Отже, правом законодавчої ініціативи не володіють тільки ті члени уряду, які не є депутатами парламенту.

Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом вираження йому вотуму недовіри або відмови в довірі. Політична відповідальність перед парламентом може бути солідарною (весь уряд іде у відставку, навіть якщо недовіра виражена лише одному міністрові) й індивідуальною (іде у відставку лише той міністр, якому висловлена недовіра). Цей вид відповідальності можливий не тільки за правопорушення, а й без них. Підставою тут виступають недоліки в роботі, грубе порушення етичних норм тощо. У парламентських республіках прем'єр-міністр завжди може вимагати від міністра заяву про відставку, у чому й виражається політична відповідальність міністрів перед главою уряду. Парламент також контролює діяльність уряду шляхом запитів парламентарів, парламентських розслідувань, проведення парламентських або комітетських слухань, звітів інституту омбудсмена й Рахункової палати, міністра фінансів про виконання державного бюджету (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Японія та ін.) [20, с. 35–47; 21, с. 48–60].

У країнах Північно-західної Європи (за винятком Бельгії) набув поширення принцип так званого «негативного парламентаризму». Тут уряд, як правило, не зобов'язаний одержувати позитивний вотум довіри від парламенту, а розпочинає працювати відразу після призначення й може діяти, поки парламент більшістю голосів не відмовить йому в довірі. У цих державах спочатку немов би презюмується, що Кабінет користується довірою парламенту, унаслідок чого не уряду належить мати підтримку парламенту, а, навпаки, парламент зобов'язаний доводити, що він більше не підтримує уряд. Подібні правила сприяють утворенню урядів меншості, що, зрештою, забезпечує безперервність функціонування державного механізму, робить його гнучкішим і стійкішим до різних змін у співвідношенні сил на внутрішньополітичній арені.

У деяких державах спостерігається своєрідне поєднання принципів негативного й позитивного парламентаризму. Так, наприклад, парламент Швеції має затверджувати кандидатуру прем'єр-міністра, запропоновану Тальманом (спікером Риксдагу), яка вважається схваленою, якщо безпосередньо за цього кандидата проголосує абсолютна більшість членів останнього.

Парламент складається з парламентської більшості, яка підтримує уряд і здійснює його програму, й парламентської опозиції, що прагне пропонувати альтернативи урядовій політиці й контролювати його. Як зазначає К. Зонгхаймер, опозиція в більшості випадків не має за собою тієї більшості, яка може завдати уряду поразки, а тому ефективний контроль за його діяльністю можливий лише у вузьких межах. Парламентська ж більшість, навпаки, технічно могла б нав'язати уряду свою волю, але вона не зацікавлена в цьому, бо її мета переважно ідентична цілям останнього. Усе, що може опозиція, — це критикувати уряд і на очах парламенту й громадськості кидати йому виклик, а його усунення вона домогтися не може [8, с. 218]. Це значить, що опозиція істотно обмежена стосовно впливу на рішення, прийняті більшістю. Контроль, здійснюваний нею, є ефективним, якщо вона здатна згуртувати навколо себе існуючу більшість, схилити її на сприятливі для себе зміни у співвідношенні сил або мобілізувати суспільну думку чи виборців на свій бік. Звідси випливає, що парламентська опозиція здатна виконувати свої контрольні функції у всіх випадках тільки через третю особу — громадськість або виборців. В основному законодавством передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може тільки певна (доволі значна) група депутатів. Щоб не допустити зловживання цим правом, часто закріплюються різноманітні додаткові обмеження. Наприклад, вираження недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску парламенту або його нижньої палати, що виходить, як правило, від глави держави. У відповідь на недовіру, виражену уряду, прем'єр-міністр може рекомендувати главі держави достроково розпустити парламент і призначити нові парламентські вибори. Якщо їх результат буде не на користь урядової партії, тобто якщо вона програє вибори, уряд іде у відставку. Якщо ж у новому складі парламенту прем'єр-міністр одержить підтримку більшості, уряд продовжує виконувати свої повноваження.

Іноді вирішальна роль уряду в розпуску парламенту фіксується в конституціях. Так, в Основному Законі Іспанії встановлено, що голова уряду після попереднього обговорення в Раді

міністрів і під свою особисту відповідальність може запропонувати розпуск Конгресу (нижньої палати парламенту), Сенату або всього парламенту в цілому (Генеральних кортесів), що повинно бути оголошено декретом короля [10, с. 75]. Можлива й інша ситуація: контрасигнування актів президента про розпуск парламенту не передбачено в таких парламентських республіках, як Болгарія, Греція, Молдова, Словаччина, Чехія, Фінляндія [23, с. 21–22].

На погляд В. Четверніна, достроковий розпуск парламенту (нижньої палати) зазвичай відбувається через урядову кризу в певних випадках [16, с. 603]. По-перше, коли жодна з партій або утворюваних коаліцій у парламенті (нижній палаті) не має абсолютної більшості, необхідної для формування уряду. У цьому разі такий непрацездатний склад варто розпустити і призначити нові вибори. По-друге, якщо коаліційний уряд втратить підтримку парламенту (нижньої палати) в результаті розпаду правлячої коаліції і при цьому не виникне нової, яка має абсолютну більшість, уряд може залишитися як уряд меншості. Якщо ж йому висловлено недовіру або його рішення не отримують необхідної законодавчої підтримки, на цей випадок у прем'єр-міністра має бути право рекомендувати президентові розпустити парламент (нижню палату) і призначити нові вибори. По-третє, коли однопартійний уряд втрачає підтримку абсолютної більшості в результаті внутрішньопартійних розбіжностей, прем'єр-міністрові (як фактичному лідеру правлячої партії) належить вирішувати питання про подальшу долю уряду.

Достроковий розпуск нижньої палати можливий просто тому, що прем'єр-міністр і Кабінет – представники правлячої партії – вважають за доцільне проведення дострокових виборів незалежно від урядової кризи. Причому мотиви можуть бути навіть протилежними: або керівництво правлячої партії передбачає суттєве падіння її популярності й ініціює дострокові вибори, щоб її поразка на виборах була мінімальною, або ж, навпаки, політика правлячої партії, що має хитку більшість у парламенті, настільки популярна, що за прогнозами, якби були вибори сьогодні, вона перемогла б опозицію зі значною перевагою, але в цьому разі такі вибори сполучені з ризиком.

Одним із засобів обмеження можливості розпуску уряду є конструктивний вотум недовіри, передбачений, зокрема, Основними Законами ФРН, Австрії, Угорщини, Польщі й деяких інших парламентських республік. Суть його полягає в тому, що відповідальність перед парламентом (нижньою палатою) несе не весь уряд, а тільки його глава. Окремим міністрам не може бути виражена недовіра, бо вони призначаються і звільняються прем'єр-міністром. При цьому парламент має право виразити вотум недовіри главі уряду тільки за умови, що проект резолюції, внесений ним, міститиме поруч із пунктом про недовіру діючому прем'єр-міністрові пропозицію кандидатури для обрання нового глави уряду. Провести таку процедуру в парламенті доволі складно, що виключає можливість частого вираження недовіри і, як результат, – урядової кризи.

Наведена процедура «раціоналізованого парламентаризму» спрямована на обмеження застосовуваних при класичній парламентській формі державного правління (що йменується також «неорганізований парламентаризм») механізмів взаємодії, що спричиняли політичну нестабільність уряду. У той же час на практиці ця процедура іноді позбавлена очікуваної ефективності. «Політичні обставини й діяльність (*le jeu*) політичних партій призводять до того, що кризи виникають поза раціоналізованими парламентськими процедурами» [2, с. 368]. Тобто кризи виникають не внаслідок закріплених у конституціях юридичних процедур взаємодії парламенту й уряду, а з причин політичного характеру, що виявляються в результаті діяльності політичних партій, їх вимог та оцінки дійсності.

Узагальнюючи різні підходи до цієї проблеми, можемо виокремити такі юридичні ознаки моделі поділу державної влади й відповідної системи стримувань і противаг у парламентських монархіях і республіках: 1) формування уряду парламентом (нижньою палатою) лише за мінімальною (або навіть номінальною) участю глави держави і вирішальна при цьому роль у даному процесі політичної партії (коаліції партій), яка має більшість у парламенті; 2) реальна належність виконавчої влади колегіальному органу – уряду; 3) главою виконавчої влади (не просто керівним адміністратором, а ключовою політичною

фігурою) є глава уряду (прем'єр-міністр), який є лідером правлячої партії (партійної коаліції), що отримала більшість у парламенті; 4) прем'єр-міністр і більшість міністрів, як правило, є членами законодавчого органу; 5) колективна (нерідко індивідуальна) політична відповідальність уряду (членів уряду) перед парламентом; 6) юридична відповідальність уряду перед парламентом, яким він може бути відправлений у відставку внаслідок вираження недовіри, але й парламент несе політичну відповідальність за діяльність сформованого ним уряду й може бути розпущений главою держави; 7) значні повноваження уряду в законодавчому процесі; 8) глава держави (президент) обирається парламентом або спеціальною колегією, створеною парламентом (тобто парламентським способом); 9) номінальна влада глави держави (монарха або президента), на якого покладено суто представницькі функції; 10) право глави держави розпустити парламент контролюється урядом; 11) акти глави держави контрастнуються главою уряду та/або відповідним міністром.

Аналіз основних ознак парламентської республіки показує, що законодавча влада в ній має певні переваги і недоліки. Основною прикметою парламентських систем, які нині існують у більшості демократичних держав, є їх гнучкість і здатність швидко реагувати на політичні події. Якщо парламентські уряди формуються на основі пропорційного представництва, на умовах багатопартійності, то навіть відносно невеликі політичні угруповання при деяких виборчих системах можуть бути представлені в законодавчому органі. Така різноманітність підштовхує до діалогу і компромісу, коли партії прагнуть сформувати правлячу коаліцію. Якщо коаліційний уряд падає або якщо партія втрачає свій мандат, прем'єр-міністр подає у відставку і формується новий уряд чи відбуваються нові вибори – і все це має місце без кризи, яка загрожувала б самій демократичній системі [17, с. 24].

До переваг парламентарної республіки відносять єдність ешелонів влади, оскільки виконавча влада (прем'єр-міністр і його кабінет) призначається і контролюється парламентом, президент відіграє значною мірою церемоніальну роль, а всі інші

вищі органи ніби походять від законодавчої влади, тим самим можливий конфлікт між двома гілками влади зводиться до мінімуму [15, с. 260]. Проте така перевага в деяких випадках перероджується в недолік. Через те, що парламенту не протистоїть сильний президент, реальною є загроза диктату, який в змозі створити наявна парламентська більшість. Крім того, як зазначається в літературі, важливою проблемою парламентської форми є подолання нестабільності у парламенті [17, с. 24].

Супротивники розглянутої моделі організації державної влади суттєвим недоліком також вважають її зайвий демократизм, який може зробити останню нестабільною і призвести до так званого конституційного паралічу. Аргумент про більшу гнучкість парламентаризму при прийнятті рішень в умовах багатопартійності, на думку деяких державознавців [13, с. 24], не враховує постійних змін парламентської більшості, які перешкоджають проведенню стабільного політичного курсу. Якщо кабінет формується на засадах парламентських коаліцій політичних партій, жодна з яких не має більшості, то уряд виявляється слабким. Отже, важливою проблемою парламентської форми є подолання нестабільності у парламенті, оскільки багатопартійні коаліції можуть бути нестійкі і розпастися при першій ознаці політичної кризи, що веде до існування короткочасних урядів. Що більше, прем'єр-міністри є лише керівниками партії і їм бракує того авторитету, який вони мали б, якщо б були безпосередньо обрані народом [17, с. 24]. У випадку ж сильної і стабільної парламентської більшості недоліком такої форми правління може бути те, що оскільки парламенту не протистоїть сильний президент, реальною є загроза диктату, який має змогу створити така більшість.

В Україні є пропозиції про перетворення України в парламентську республіку, яка, на думку її прибічників, має стати значним кроком на шляху забезпечення народовладдя [19, с. 180; 14, с. 156–159]. Між тим ми вважаємо, що авторитет парламенту слід підвищувати не за рахунок інших вищих органів влади, бо це могло б призвести до утруднень у здійсненні принципу поділу влади. Крім того, необхідно враховувати, що Україна є посттоталітарною державою, в якій тривалий час панувала одна ідеологія і одна партія. Поява в сучасних умовах широкого спектра партій не свідчить про сформовану багатопартійну систему.

Аналіз їх діяльності і кількісного складу свідчить про те, що вони по більшості є малочисельними (часто складаються тільки з керівних органів без фактичних членів), суттєвого впливу на ситуацію в управлінні державою не здійснюють і не мають інших ознак, властивих політичним партіям. Практично більшість політичних партій в Україні не мають чітких партійних статутів, згідно з якими вони повинні діяти; затверджених програм роботи у випадку приходу до влади; не мають чіткої соціальної бази і не користуються підтримкою чітко означених соціальних груп – при виборах електорат орієнтується на особистості, а не на партію; у цілому партії нерідко практично не мають постійних джерел існування, наприклад таких, як внески та ін.; відсутня активність і згуртованість членів партій [6, с. 184–190].

Тому, думається, що в Україні парламентська республіка, скоріше за все, сьогодні виявиться недієздатною, оскільки в парламенті навряд чи складеться стійка більшість і опозиція. У таких умовах парламентська республіка призведе до постійних урядових криз (якщо уряд взагалі вдасться сформувати), частих змін кабінету, а відповідно і політичного курсу. За таких умов суспільство взагалі може втратити керованість [18, с. 276]. При нерозвинутості партійної системи можливою є ситуація, коли навіть екстремістські партії можуть увійти до парламентської коаліції більшості, що загрожує підривом спокою і пов'язано з небезпекою реставрації тоталітаризму. Прикладом є Німеччина 1933 р. «Занепокоєність викликає також відсутність формальних інституційних обмежень парламентського верховенства. Наприклад, політична партія з достатньо великою більшістю в парламенті може нав'язати далекосяжну, ба навіть антидемократичну політичну програму без будь-яких ефективних обмежень. Що в перспективі може перетворитись у тиранію більшості» [17, с. 24]. А при відсутності належної правової і політичної культури це цілком можливо.

Список використаних джерел

1. Bogdanor, V. The government formation process in the constitutional monarchies of North-West Europe [Текст] / V. Bogdanor // Comparative government and politics: Essays in Honour of S. E. Finer / Ed. Kavanagh D., Peele G. L.: Heinemann, 1984. – P. 49–72.

2. Droit constitutionnel [Текст] / L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoantian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni. – Editeur : Dalloz-Sirey, Collection : Precis dalloz, 1998. – 1060 p.
3. Marshall, G. Ministerial responsibility [Текст] / G. Marshall. – Oxford [England] ; New York : Oxford University Press, 1989. – 174 p.
4. Pernthaler, P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre [Текст] / P. Pernthaler. – Wien ; New York : Springer, 1986. – 477 p.
5. Автономов, А. С. Избирательная власть [Текст] / А. С. Автономов. – М. : Права человека, 2002. – 88 с.
6. Введение в политологию [Текст] : учеб. пособие : в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. Н. И. Горлача и Г. Т. Головченко. – Харьков : Регион. ун-т Харьк. колледжум, 1995.
7. Государственное право Германии [Текст] : в 2 т. : пер. с нем., сокращ. / изд. Й. Изензее, П. Кирххоф. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – Т. 1. – 370 с.
8. Зонтхаймер, К. Федеративная Республика Германия сегодня: основные черты политической системы [Текст] : пер. с нем. / К. Зонтхаймер. – М. : Памятники ист. мысли, 1996. – 320 с.
9. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М. : Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.
10. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М. : Норма, 2001. – Т. 2. – 840 с.
11. Конституция Индии [Текст] / под ред. И. Д. Левиной, В. А. Мамаева. – М. : Изд-во иностр. лит., 1956. – 466 с.
12. Конституція Словацької Республіки [Текст] / упоряд. С. Головатий // Конституції нових держав Європи та Азії.
13. Лузин, В. В. Формы правления современных государств [Текст] : учеб. пособие / В. В. Лузин. – Н. Новгород, 2000. – 114 с.
14. Малишко, М. І. Сучасний стан та перспективи розвитку українського парламентаризму [Текст] / М. І. Малишко // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., листоп. 1997 р. – К., 1997. – С. 156–160.
15. Общая теория права и государства [Текст] : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1994.
16. Проблемы общей теории права и государства [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Изд. гр. НОРМА – ИНФРА • М, 1999. – 794 с.
17. Сінкотт, Г. Що таке демократія? [Текст] / Г. Сінкотт. – К. : Інформ. агентство Сполучених Штатів, 1992.
18. Теория права и государства [Текст] : учебник / под ред. Г. Н. Манова. – М. : Изд-во БЕК, 1995.

19. Тихонова, Є. А. Проблеми розвитку парламентаризму в Україні [Текст] / Є. А. Тихонова // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., листоп. 1997 р. — К., 1997. — С. 177–181.
20. Хмелько, І. Парламентський контроль [Текст] / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. — Квіт., 2005. — № 69.
21. Хмелько, І. Парламентські спеціальні слідчі комісії: порівняльний аналіз повноважень [Текст] / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. — Квіт., 2005. — № 69.
22. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) [Текст] : пер. с венг. / А. Шайо. — М. : Юристь, 2001. — 292 с.
23. Шаповал, В. М. Конституція і виконавча влада [Текст] / В. М. Шаповал. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 80 с.

Стаття надійшла 17 січня 2014 р.

И. В. Процюк

Законодательная власть в парламентской республике

В статье анализируются основные признаки парламентской республики, рассматриваются место и роль законодательной власти в таких республиках, учитывая особенности разделения власти с учетом трех аспектов: институционального, функционального и субъектного. Особое внимание обращено на вопрос взаимодействия и взаимоотношений между парламентом и правительством в парламентских республиках, рассматриваются достоинства и недостатки моделей разделения власти в них.

Ключевые слова: парламентская республика, законодательная власть, парламент, исполнительная власть, правительство, парламентский контроль, недоверие правительству, роспуск парламента, президент.

I. V. Protsyuk

Legislative power in parliamentary republic

The paper examines the main reasons for the formation of parliamentary republics in certain countries, the main features of such republics are analyzed: the leading role of parliament among the higher bodies of state power and vague consolidation of theory of separation of powers and checks and balances between branches of government. In is thus indicated that the state power in parliamentary republics is realized on the principle of the separation into legislative, ex-

ective and judicial on the basis of soft (flexible) consolidation of the principle. However, parliament dominates over the government's authority.

The basic model of separation of state power in a parliamentary republic is the one that is regarded in 3 aspects: institutional, functional and subjective.

The institutional aspect means that there are three branches of government – legislative, executive and judicial – with systems of relevant government authorities for execution of their power. The legislative one is represented by a parliament, which is formed on the basis of the popular vote. Legislative body – the parliament in parliamentary republics is not only engaged in lawmaking, but also has the authority to form the executive and the judicial bodies. Thus, the executive and judicial branches of government are derivatives from the power of the legislature. Parliament usually elects the president and forms government itself or expresses confidence to the government, appointed by the president. Specificity of parliament is that although the president and the government are formed by parliament, they act as institutions relatively independent from it. Support of institutional autonomy (albeit relative) of the parliament (lower chamber) and the government is shown by a situation, where the government loses the support of the parliamentary majority and is trying to govern without its support.

Subjective component also has a certain empirical value for a comprehensive study and taking into account practice of realization of the model of separation of state powers in parliamentary form of state government. The major signs of subject aspect, which are derived from the institutional design of the model of separation of state powers in parliamentary countries is that parliamentary mandates are compatible with the positions of prime minister or a member of the government, and the one source of formation (by the parliament) of higher state and government institutions (government, president) creates conditions for various institutions to be controlled by the same political groups (parties).

The functional aspect is manifested in the functional independence of the branches of government from each other, but at the same time in their mutual competential interaction, in balancing, competential limitation (interpenetration) and control. Parliament has no right to exercise executive and judicial functions, the courts execute judicial function, but do not have the right to substitute a legislator and executive bodies; executive institutions are «programmed» to perform executive power functions. It is in this component that checks and balances are provided.

Advantages and disadvantages of the parliamentary form of government are defined in the final part of the article, and also the author's opinion concerning possibility of fixing such form of government in Ukraine is expressed.

Keywords: *parliamentary republic, legislative power, parliament, executive power, parliamentary control, no confidence in government, dissolution of parliament, president.*