

УДК 340.12

І. Процюк, кандидат юридичних наук,
доцент Національного університе-
ту «Юридична академія України імені
Ярослава Мудрого»

Парламентська форма правління: сутність і особливості

Ідея парламентаризму в сучасному її розумінні виникла на цілком визначеному етапі розвитку суспільства в конкретних історичних умовах, а саме в епоху переходу національних економічних систем до капіталістичного виробництва. Прогресивність і революційність ідеї парламентаризму полягала насамперед у тому, що був сформульований спосіб політико-правової організації суспільства, який дає можливість розвитку нових буржуазних відносин. Це, у свою чергу, зумовило необхідність обмеження монархічної влади, заснованої на старих релігійних традиціях і феодалських економічних відносинах. Розв'язання вказаних завдань вбачалося у формуванні та розвитку представницького інституту, що виконує вже не дорадчу, як раніше, а законотворчу функцію, тобто по суті наділеного правом цілепокладання в масштабах національної системи соціального самоврядування¹.

Основна мета цієї статті полягає в теоретичному дослідженні парламентської форми правління як самостійної форми державного правління, особливостей її прояву за умов монархії та республіки. Відповідно до поставленої мети передбачається вирішення низки наукових завдань: провести аналіз різноманітних підходів до розуміння парламентської форми державного правління, виявити критерії класифікації республік; з'ясувати моделі поділу державної влади й відповідні системи стримувань і противаг за умов парламентської форми правління в республіці і в обмеженій монархії; визначити сутність, особливості, правові ознаки парламентської республіки.

Загальновідомо, що поділ влади — один із фундаментальних принципів демократії, і характер відносин між законодавчою і виконавчою

¹ Див.: Оль П. А. От парламентаризма к конституционному правлению: эволюция политико-правовых идей и институтов власти / П. А. Оль // Управленческое консультирование. – 2010. – № 3. – С. 6.

гілками влади лежить в основі поділу політичних систем на парламентські і президентські¹.

Парламентська форма державного правління є традиційною для країн Західної Європи, в яких вона виникла історично природним шляхом у ході загальнодемократичних перетворень, що завершилися наприкінці XIX — на початку XX ст. Східноєвропейські й азійські країни, де має місце парламентська форма державного правління, відрізняються від західноєвропейських парламентських монархій і республік тим, що демократичні інститути в них менш стійкі, а демократичні традиції менш розвинені; у цілому ж західноєвропейські парламентські монархії й республіки більшою мірою наближені до правової держави в ідеальному смислі.

Із погляду реалізації принципу поділу державної влади сучасні парламентські монархії не відрізняються від парламентських республік. Такі монархії в умовах сьогодення вважаються державами, в яких реалізовані демократичні принципи виборності, підконтрольності і підзвітності влади народу. Монарх виступає своєрідним історичним атрибутом цих суспільств, батьком нації, сприяє повазі до власної державності. Займаючи позицію надпартійних і надполітичних конфронтацій, суверен виступає символом національної єдності й історичного минулого країни². Для парламентської монархії властиво, що монарх не має реальних повноважень з управління державою³.

Можна повністю погодитися з тими державознавцями, які вважають, що основна відмінність між монархією (обмеженою парламентською) і республікою (в даному контексті — парламентською) полягає у способі й умовах заміщення поста глави держави — монарха в монархії й президента в республіці, тобто у «формальному походженні владних повноважень глави держави»⁴. Якщо монарх володарює за

¹ Жебровски В. Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие / В. Жебровски // Балтийский регион. – 2010. – № 4. – С. 128.

² The new Encyclopedia Britannica in 30 volumes, the 15th edition / Encyclopedia Britannica, Inc. – William Benton, Publisher, 1943–1973, Helen Hemingway Benton, Publisher, 1973–1974. – Chicago; London; Toronto; Geneva; Sydney; Tokyo; Manila; Seoul. – P. 698.

³ Терещук М. М. Різновиди монархічної форми правління: порівняльна характеристика / М. М. Терещук // Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип. 38 : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007 – С. 145.

⁴ Тихонова Є. А. Парламентська республіка / Є. А. Тихонова // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4: Н-П. – С. 438.

власним правом, визначеним у порядку престолонаслідування, то президент здійснює свої повноваження на підставі мандата, отриманого за результатами виборів¹. У парламентських республіках він, як правило, не одержує свій мандат безпосередньо від народу, не будучи його прямим представником. Проте навіть у цьому аспекті спостерігається зближення парламентських монархій і республік. Це виявляється в тому, що довічний строк правління монарха при парламентській формі державного правління вже не є абсолютним правилом. Спадкування поста глави держави в європейських парламентських монархіях теж відбувається не довільно, а в суворо окреслених конституційними нормами рамках.

За всіма іншими ознаками парламентські монархії теж мало чим відрізняються від парламентських республік. Тому одні дослідники ці варіанти однієї й тієї ж форми державного правління об'єднують поняттям «парламентський режим»², другі — «парламентські країни»³, або «країни з парламентською формою правління»⁴, треті — «парламентське правління»⁵. Окремі правознавці взагалі не вважають парламентарну монархію монархічною формою правління на тій підставі, що уряд несе відповідальність не перед монархом, а перед парламентом⁶. Саме тому характеризуючи модель поділу державної влади в парламентських країнах, ми маємо на увазі як республіки, так і монархії.

Інституціональний аспект організації державної влади в парламентській формі державного правління полягає в тому, що існують три гілки влади — законодавча, виконавча й судова — із системами відповідних державних органів для здійснення їх влади. Законодавча пред-

¹ Григонис Э. П. Теория государства и права / Э. П. Григонис. – СПб. : Питер, 2002. – С.60; Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М. : Изд. дом «Артикул», 1997. – С. 119.

² Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник / В. В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – С. 402.

³ Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 2005. – С. 25.

⁴ Проблемы общей теории права и государства : учебник / под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, Инфра-М, 1999. – С. 399; Тихонова Е. А. Парламентська республіка // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4 : Н-П. – С. 438.

⁵ Стародубский Б. А. О классификации форм буржуазных государств / Б. А. Стародубский // Учен. тр. Свердл. юрид. ин-та. – Вып. 4. – Свердловск, 1964. – С. 497.

⁶ Благож Й. Формы правления и права человека в буржуазных государствах / Йозеф Благож ; с предисл. и под общ. ред. В. А. Туманова. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 27.

ставлена парламентом, що формується на підставі всенародних виборів (принаймні, його нижньої палати, якщо йдеться про бікамеральний парламент).

На відміну від парламенту (або ж його нижньої палати), депутати якого обираються безпосередньо народом, 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 нібито похідною від парламенту, що теоретично не повинно давати можливості главі держави протиставляти себе цій представницькій установі.

Утім найбільш суттєва 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 володіє більшістю місць у ньому (або в нижній палаті при двопалатній структурі парламенту). Ось чому на парламентських виборах виборці голосують фактично і за майбутній уряд¹.

Усі ці пояснення підкреслюють специфіку парламентських країн: 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.

Функціональний аспект організації державної влади в парламентській формі державного правління 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 вправі здійснювати виконавчу й судову влади-функції; суди виконують функцію право-

¹ Marshall G. Ministerial responsibility / G. Marshall. – Oxford [England] ; New York : Oxford University Press, 1989. – P. 170.

суддя (не тільки в правозастосовчому, а й у правотворчому процесі), але при цьому не вправі підмінювати собою законодавця й виконавчі органи; інститути виконавчої влади «програмуються» на здійснення виконавчої влади-функції.

У парламентських країнах механізм стримувань і противаг доповнюють не лише «відносно самостійною неполітизованою адміністративною владою, покликаною служити загальним, а не партійним інтересам», іноді противагою служать верхня палата й опозиція — в нижній палаті парламенту¹ за умов його бікамеральної структури. Однак, правляча партія може контролювати й верхню палату парламенту. Що стосується ролі опозиції, то вона завдяки критиці політики правлячої партії й обґрунтованим альтернативам виступає істотним стримуючим началом у процесі здійснення законодавчої влади більшістю в парламенті, а також виконавчої влади — урядом, оскільки законодавчі рішення набувають чинності закону лише після їх публічного (критичного) обговорення в парламенті; отже, опозиція завжди перешкоджає надмірній концентрації влади. Проте цілком справедливо стверджувати, що вона не є елементом поділу державної влади². Критикуючи існуючу владу, опозиція лише конкурує з нею в боротьбі за голоси виборців, щоб, досягнувши влади, мати можливість домагатися тих же цілей, яких домагається влада існуюча³.

У системі поділу державної влади в парламентських країнах противагою гілкам законодавчій і виконавчій є передовсім судова гілка влади. У зв'язку із цим потрібно підкреслити, що розглядувана модель поділу державної влади у своєму первісному варіанті виникла й реально функціонує як чинник розосередження влади саме у Великій Британії — країні прецедентного права, у якій традиційно найважливішу роль відіграє влада судова. Саме тут вона може бути реальною противагою потужній структурі парламентської більшості і сформованому нею уряду. Адже тут закони й урядові нормативні акти здобувають реальну юридичну чинність настільки, наскільки вони визнаються й застосовуються судами і у такий спосіб трансформуються в прецедентне право. «Англосаксонська пра-

¹ Шайо А. Самоограничение власти: Краткий курс конституционализма / А. Шайо : пер. с венг. – М. : Юрист, 2001. – С. 105.

² Pernthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre / P. Pernthaler. – Wien ; N. Y. : Springer, 1986. – P. 323.

³ Zippelius R. Allgemeine Staatslehre: (Politikwissenschaft): ein Studienbuch. 13. neubearbeitete Aufl. / R. Zippelius. – München : Beck, 1999. – P. 324.

вова концепція абсолютно обґрунтовано вважала суд противагою виконавчій владі»¹.

Носієм виконавчої влади в усіх державах із парламентською формою правління є уряд. Конституційно-правовий інститут останнього складається з норм, що регулюють перш за все порядок його формування, повноваження, структуру, звітність і підвідомчість, взаємовідносини членів уряду як між собою, так і з іншими державними органами. Уряд, як правило, виступає колегіальним носієм виконавчої влади, відповідальним перед парламентом за політичний курс держави, користуючись довірою парламентської більшості. Уряд здійснює не тільки управління, а й керівництво державними справами².

Слід відзначити, що парламентська форма державного правління притаманна перш за все економічно і культурно розвиненим країнам. Адже ефективне функціонування механізму здійснення державної влади за умов такої форми відбувається, коли суспільство має високий рівень політичної організації, зокрема усталену партійну систему. Роль партій у реалізації державної влади настільки вагома, що іноді парламентські держави йменують «держави партій»³. За інших умов формування урядової більшості є достатньо складним, сама більшість є нестабільною, що негативно позначається на діяльності уряду⁴. Іншими словами, в умовах багатопартійної системи, особливо якщо немає домінуючої партії або стійкої коаліції партій, які разом створювали б парламентську більшість, уряд є слабким і нестабільним і часто зміщується парламентом⁵.

Для країн із парламентською формою державного правління, як вже зазначалося, 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.

¹ Шайо А. Самоограничение власти: Краткий курс конституционализма / А. Шайо : пер. с венг. – М. : Юристъ, 2001. – С. 219.

² Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 2005. – С. 91.

³ Perenthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre / P. Perenthaler. – Wien ; N. Y. : Springer, 1986. – P. 323.

⁴ Мельниченко В. Розподіл і єдність влади. Зарубіжна практика і потреби України / В. Мельниченко // Віче. – 2000. – № 9 (102). – С. 147.

⁵ Чиркин В. Нетипичные формы правления в современном государстве / В. Чиркин // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 113.

Незважаючи на те, що в багатьох парламентських монархіях і республіках глава держави призначає главу уряду й міністрів, у дійсності ж склад уряду визначається розміщенням політичних сил у парламенті. Те саме можна сказати і про затвердження законів главою держави, і про право його вето на закони, прийняті парламентом. Як зазначає М. Марченко, у парламентській монархії закони приймаються парламентом і затверджуються монархом. Однак ця прерогатива, як і більшість інших його повноважень, є формальною. У силу сформованої політичної практики і конституційних звичаїв монарх, як правило, не відмовляється від підписання прийнятих парламентом законопроектів¹. У парламентській республіці право вето, як пише А. Мишин, — «немічне повноваження, неспроможне зняття, застосовуване вкрай рідко, та й то лише за вказівкою уряду»².

Як бачимо, 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. Розходження ці зумовлені партійним складом уряду, що, у свою чергу, залежить знову ж від розстановки політичних сил у парламенті.

Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом вираження йому вотуму недовіри або відмови в довірі. Вотум недовіри — це механізм, що використовується членами парламенту для зміни складу уряду, який втратив підтримку більшості. 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, що найчастіше так і буває. Підставою тут виступають недоліки в роботі, грубе порушення етичних норм тощо. У парламентських республіках і монархіях прем'єр-міністр завжди може вимагати від міністра заяву про відставку, у чому й виражається політична відповідальність міністрів перед главою уряду³.

¹ Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права : учебник / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2006. — С. 185.

² Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. — М. : Юрист, 1998. — С. 166.

³ Хмелько І. Парламентські спеціальні слідчі комісії: порівняльний аналіз повноважень / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. — Квітень, 2005. — № 69/а. — С. 49.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що фактичне функціонування моделі поділу державної влади в парламентських формах державного правління, залежно від конституційних норм, дещо відрізняється, особливо щодо статусу глави держави.

Оцінки парламентської моделі організації державної влади найчастіше є полярно протилежними. Так, її прихильники вважають парламентаризм (на відміну від президентської моделі організації державної влади) історично вищим різновидом організації політичної влади. Х. Лінц відзначає, що парламентська форма правління більш моністична з погляду легітимності (суверенітет належить парламенту, що обирається тільки народом), більш відкрита й пристосована до вираження волі мінливо налаштованих виборців і, відповідно, до розв'язання конфліктів, у тому числі таких гострих, як національні. У такій республіці існує єдність ешелонів влади, оскільки виконавча влада (прем'єр-міністр і його кабінет) призначається і контролюється парламентом, а президент відіграє значною мірою церемоніальну роль, а всі інші вищі органи ніби походять від законодавчої влади і тим самим можливий конфлікт між двома гілками влади зводиться до мінімуму¹. Для президентської системи, навпаки, властива подвійна легітимність (і президент, і парламент обираються народом), що само по собі є джерелом потенційних конфліктів. Парламентська форма правління надає владі деперсоніфікованого характеру. Делегування ж влади одній особі персоніфікує її, а в разі помилок дискредитує всю її систему. Якщо в парламентській системі опозиція в умовах багатопартійності інтегрується в процес прийняття рішень, то в президентській вона маргіналізується і стає деструктивною².

Супротивники розглянутої моделі організації державної влади, навпаки, суттєвим недоліком 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 державознавців³, не враховує постійних змін парламентської більшості, які перешкоджають проведенню стабільного політичного

¹ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – С. 260.

² Линц Х. Достоинства парламентаризма / Х. Линц // Пределы власти. – 1994. – № 2. – С. 43.

³ Лузин В. В. Формы правления современных государств : учеб. пособие / В. В. Лузин ; Волж. гос. акад. вод. трансп., каф. права. – Н. Новгород : ВГАВТ, 1998. – С. 24.

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.

Узагальнюючи різні підходи до цієї проблеми, можемо виокремити такі юридичні ознаки моделі державної влади в 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 такому процесі політичної партії (коаліції партій), яка має більшість у парламенті;

2) реальна належність виконавчої влади колегіальному органу — уряду;

3) фактичним главою виконавчої влади 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) формальна колективна (часто індивідуальна) політична відповідальність уряду (членів уряду) виключно перед парламентом;

6) не лише юридична відповідальність уряду перед парламентом, яким він може бути відправлений у відставку внаслідок вираження недовіри, а й парламенту, що своєю більшістю фактично несе відповідальність політичну 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) фактично 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 контрасигнуються главою уряду та/або відповідним міністром.

Процюк И. Парламентская форма правления: сущность и особенности

Автор подробно рассматривает истоки и фундаментальные основы парламентской формы правления. Конституционное правление характеризуется тем, что государство из органа, осуществляющего социальное управление, в известном смысле само трансформируется в управляемый субъект. Высшую правовую норму устанавливает не государство посредством парламентских институтов, а непосредственно само общество. Для современных демократических стран с парламентской формой правления характерна тенденция к усилению роли исполнительной власти.

Ключевые слова: парламентаризм, конституционное правление, политико-правовые идеи, институты власти.

Protsyuk I. Parliamentary form of government: the nature and characteristics

The author develops in detail the roots and fundamental basics of parliamentary. It is stated that political and juridical concept of parliamentarism is continuously succeeded by the concept of constitutional supremacy, of constitutional government. At the same time constitutional government is characterized by transformation of the state in some sense from the organ realizing social management to the subject under control. Superior law is established not by the state via parliamentary institutions but directly by society itself. Contemporary parliamentary democracies show aspirations for stronger executive authority.

Keywords: parliamentary, constitutional government, political and legal ideas, institutions, government.