

СЕКЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ НАУК

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ РОЗПУСКУ ПАРЛАМЕНТУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Ю. Барабаш

*Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)*

В сучасних умовах державного творення все актуальнішим стає питання про використання інституту дострокового припинення повноважень парламенту. І це пов'язано не тільки з подіями, що мали місце в українському політикумі весною 2007 року. Розпуск парламенту давно став звичним явищем для багатьох європейських країн. Однак така «звичність» пов'язана, насамперед, з тим, що інтенсивність розвитку державних та суспільних процесів з кожним днем все збільшується. А отже парламент, як інститут від якого залежить майбутній поступ країни, періодично має зазнавати оновлення свого складу, насамперед, з точки зору домінуючої в його стінах політичної сили. Повертаючись до вищезгаданих подій із достроковими виборами до Верховної Ради, зазначимо, що серед питань, які жваво обговорювались, було питання про функціональне призначення інституту розпуску парламенту. Насамперед, наголошувалось на тому, що двома ключовими причинами, які традиційно використовуються при прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, є не сформування протягом визначеного часу Урядом та відмова у довірі існуючому Уряду. Разом з тим саме функціональне навантаження цього інституту видається нам не таким простим.

Насамперед, інститут розпуску слід розглядати в контексті інституту імпичменту Президенту. «Імпичмент-розпуск» – це є своєрідна міні система стримувань і противаг, яка існує у взаємовідносинах між парламентом та главою держави.

Парламент, як орган загальнонаціонального представництва, уповноважений народом на закріплення його волі на рівні закону і забезпечення втілення цієї волі в життя за допомогою сформованого парламентом Уряду. В той же момент, парламент виступає від імені народу, коли достроково припиняє повноваження Президента за процедурою імпичменту. Що стосується інституту президентства, то він, як і інститут парламенту (в країнах із президентською та змішаною формою правління) носить представницький характер, однак, порівняно із другою інституцією, президент уповноважується на виконання функцій глави держави. При цьому «глава держави», зовсім не означає очолювання якої-небудь гілки влади. Підтвердженням цьому і є те, що на конституційному рівні, як правило, окремо зазначається, що Президент є главою держави та главою виконавчої влади. Перш за все, він повинен забезпечити дієздатність всіх вищих владних інституцій. Це робиться главою держави за допомогою повноважень по призначенню посадових осіб, їх звільненню (чи ініційованні таких питань перед парламентом). Наділення саме президента такими повноваженнями пов'язано із тим, що порівняно із парламентом, вибір на посаду глави держави носить персоналізований характер, тобто особу обирають саме за її персональними якостями (хоча ми і не заперечуємо важливість такої складової при формуванні вибору, як політична платформа). Що ж стосується парламенту, то закріплення за ним повноважень по формуванню Уряду пов'язано із необхідністю забезпечення реалізації передвиборчої програми, підтриманої виборцями на чергових виборах. Такий інструмент, як розпуск парламенту спрямований перш за все на забезпечення дієздатності та легітимності виконавчої влади, а точніше вищого органу цієї гілки влади. Аргументами на користь цієї позиції є, по-перше, те, що в переважній більшості випадків саме не створення Уряду або ж висловлення йому недовіри є основною підставою для прийняття главою держави рішення про дострокове припинення повноважень парламенту. Так, аналіз конституцій 55 країн світу, в яких застосовується інститут розпуску парламенту, свідчить про те, що в 20 випадках не створення Уряду тягне за собою

дострокове припинення повноважень парламенту, ще в 21 випадку (сюди входять і країни, де існує попередньо вказана підстава) до таких наслідків призводить оголошення недовіри Уряду або ж відмова на його запит у довірі. Однак при цьому не слід забувати, що подібне рішення глави держави про розпуск парламенту є, як правило, наслідком застосування його дискреційного права.

По-друге, знову ж таки в переважній більшості випадків питання про розпуск парламенту не є характерним для країн із президентською формою правління, тому що питання про формування виконавчої вертикалі повною мірою покладається на Президента, який і очолює виконавчу гілку влади, а отже в жодному разі від дій та рішень парламенту не залежить доля урядової команди.

Таким чином президент уповноважується народом на дострокове припинення повноважень парламенту в тому разі, коли останній буде не спроможний виконати одне із основних своїх завдань, – сформувати Уряд. Доречі, питання про існування Уряду тісно пов'язано із питанням про функціонування самого парламенту в силу того, що державне управління (в широкому розумінні цього терміну) повинно мати завершений та системний характер. Тобто Уряд повинен діяти «в унісон» з парламентською більшістю. В свою чергу остання має законодавчо забезпечувати «програмні кроки» Уряду. Коли ж цей системний зв'язок втрачається повинні відбутись позачергові вибори для того, що б народ, як єдиний носій влади, визначився відносно подальшого курсу держави.

Недарма все частіше серед німецьких дослідників починає дунати думка про необхідність запровадження в Основному Законі додаткової підстави дострокового припинення повноважень, а саме, – саморозпуск. Причинами цього є два випадки відмови Бундестагом у довірі Уряду, які призвели до прийняття Федеральним президентом рішення про розпуск Бундестагу. Мова йде про відмову у довірі Уряду канцлера Г. Коля в 1983 році та Уряду Г. Шредера в 2005 році. В обох випадках питання розпуску парламенту стали предметом розгляду Федерального Конституційного Суду (рішення від 16.02.1983 р. та 25.08.2005 р.) Депутати, які звернулись до суду, вважали, що рішення Президента не відповідає вимогам Основного Закону. Оскільки ст. 68 Основного Закону ФРН передбачено, що розпуск може мати місце лише в тому разі, коли між Бундестагом та Урядом дійсно буде втрачено довіри з боку першого. Натомість в цих випадках, на думку позивачів, мало місце суто «формальне» голосування, яке не відображало стану справ в Бундестазі, а з боку Федерального канцлера мало місце зловживання публічним правом на постановку питання про довіру. Однак в обох випадках, суд став на бік канцлера та президента, визнавши їх дії конституційними. І більш того, після аналізу подій, які передували постановці питання про довіру, суд визнав наявність «політичного конфлікту» між Бундестагом та Урядом, чого на думку німецьких конституціоналістів, орган конституційного контролю робити не мав права. Загалом склалось враження, що така позиція суду мала вимушений характер. Суд по-суті був в скрутній ситуації. Оскільки, визнавши дії високопосадовців неконституційними, суд зробив би інститут розпуску не засобом демократичної взаємодії вищих органів влади, а формальною процедурою, позбавивши його притаманному розпуску «дискреційного» забарвлення. Ми погоджуємось з тим, що запобігти таким ситуаціям у майбутньому і повернути інституту розпуску у своє «природньофункціональне» положення зможе закріплення права парламенту на саморозпуск (доречі, подібне право існує, як мінімум, у парламентах 9 країн).