
І. В. Процюк, кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Модель поділу державної влади за умов парламентської республіки

Історично першою, зумовленою теорією й практикою державного будівництва Великобританії, є модель республіки, втілена переважно в політико-правовій практиці європейських держав, побудована на основі «гнучкого» поділу влади, яка зазвичай іменується парламентською. Основними 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.

Досить поширена точка зору, відповідно до якої для функціонування демократії кращою є парламентська форма державного правління¹. Вона притаманна насамперед розвинутим країнам, адже ефективне функціонування механізму здійснення державної влади за умов такої форми відбувається тоді, коли суспільство має високий рівень політичної організації, зокрема, характеризується наявністю сталої партійної системи. За інших умов формування урядової більшості є достатньо складним процесом, сама більшість є нестабільною, що негативно позначається на діяльності

¹ Линц Х. Дж. Достоинства парламентаризма / Х. Дж. Линц // Пределы власти. – 1994. – № 2. – С. 49; № 3. – С. 52.

уряду¹. Тобто в умовах багатопартійної системи, особливо якщо немає домінуючої партії або стійкої коаліції партій, які б разом створювали парламентську більшість, уряд є слабким та нестабільним². В Італії, наприклад, «уряд утримується при владі в середньому менше року, хоча партійний склад уряду звичайно майже не змінюється, і персональні перестановки також незначні»³.

Зауважимо, що в країнах, де існує двопартійна система (Великобританія, Канада, Австралія) або багатопартійна система з однією домінуючою партією (Японія), уряд, що складається з лідерів партій, які у парламенті мають більшість, через партійні фракції фактично контролює парламент. Ця система одержала назву системи кабінету або міністеріалізму⁴. У літературі відзначається зростання ролі та самостійності уряду в парламентських республіках. Л. Ентін вважає, що обґрунтуванням цьому служить сформульована у Великобританії теорія «самостійного мандата», згідно з якою виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того чи іншого кандидата в депутати, скільки за урядову політику або проти неї. Голосуванню на парламентських виборах надається значення плебісциту з питання про довіру певній особі (президенту, прем'єру) або уряду в цілому. Інакше кажучи, вибори парламентарів показують ступінь довіри чи недовіри чинному уряду. В окремих країнах навіть сам уряд (Швейцарія) або його глава (Ізраїль) обираються населенням. Вчений робить висновок, що концепція «самостійного мандата» служить подальшому зменшенню значення представницького правління і виправданню посилення виконавчої влади⁵. При цьому зростає роль не лише самого уряду, але і його голови. Більш того, рівень зростан-

¹ Мельниченко В. Розподіл і єдність влади. Зарубіжна практика і потреби України / В. Мельниченко // Віче. – 2000. – № 9 (102). – С. 147.

² Чиркин В. Нетипичные формы правления в современном государстве / В. Чиркин // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 113.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 1–2 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – С. 313.

⁴ Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – М. : Юристъ, 2004. – С. 77.

⁵ Энтин Л. М. Правительство в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран / Л. М. Энтин / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – С. 267.

ня ролі прем'єра в багатьох випадках є більшим, ніж зростання значення уряду, що інколи дозволяє ставити питання про існування в парламентських країнах «уряду прем'єра»¹. У країнах з парламентською формою правління саме урядові на чолі з прем'єр-міністром належить вся повнота виконавчої влади. Так, ст. 62 Конституції ФРН передбачає, що Федеральний Уряд складається з Федерального канцлера та федеральних міністрів. Федеральний Президент не може входити до складу Уряду (ст. 55).

Президент у парламентських республіках є виключно главою держави, її представником, відношення до виконавчої влади не має і, як правило, не одержує свій мандат безпосередньо від народу, не будучи його прямим представником. Типовим є обрання президента парламентом (Греція, Угорщина тощо) або особливою колегією (Італія, ФРН тощо). Однак спосіб виборів президента не є вирішальним критерієм, який відрізняє парламентські республіки від президентських і змішаних (президентсько-парламентських, парламентсько-президентських). Найважливіша відмінність парламентської моделі організації державної влади полягає в способі формування й відповідальності уряду: уряд у державах з цією формою державного правління формується парламентом, а точніше, партією (або коаліцією партій), яка володіє більшістю місць у парламенті (або її нижній палаті при двопалатній структурі парламенту) без участі президента. Уряд відповідальний виключно перед парламентом, що також не характерно для президентських республік, у яких він інституціонально не залежить від парламенту².

Оскільки у парламентських державах немає жорсткого поділу державної влади на законодавчу й виконавчу, тут існує інший поділ державної влади³. Він має лише інституційний характер: парламент – інститут законодавчої, а уряд – виконавчої влади. Персонального компонента поділу державної влади немає: прем'єр-міністр і, як правило, члени уряду одночасно є депутатами пар-

¹ Бромхед П. Еволюция британской конституции / П. Бромхед. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 94–102.

² Marshall G. Ministerial responsibility / G. Marshall. – Oxford, 1989.

³ Дзодзиев В. Проблемы становления демократического государства / В. Дзодзиев. – М. : БЕК, 1996. – С. 145.

ламенту. Щодо функціонального аспекту поділу державної влади, то, на відміну від президентських республік, у парламентських розрізняють не законодавчу й виконавчу гілки влади, а владу «партійну» й «адміністративну»¹.

При цьому «партійна влада» — це сфера здійснення державної влади, у якій свої повноваження реалізують політичні партії, що перемогли на виборах. Її становлять парламентська більшість (у тому числі коаліційна) і відповідно утворений цією більшістю уряд. Саме ці інститути влади визначають і проводять законодавчу й урядову політику. Роль партій у здійсненні державної влади настільки велика, що іноді парламентські держави називають «державами партій»².

У більшості парламентських країн уряд має право законодавчої ініціативи, що прямо передбачено в текстах Конституцій Греції, Італії, а також Основного Закону ФРН. Однак через те, що в цій формі державного правління відсутній персональний поділ державної влади, навіть у випадку, якщо прем'єр-міністр та інші міністри й не мають права вносити законопроекти як члени уряду, фактично вони можуть це робити як депутати парламенту. Отже, правом законодавчої ініціативи не володіють тільки ті члени уряду, які не є депутатами парламенту.

Парламент складається з парламентської більшості, що підтримує уряд, і парламентської опозиції, яка прагне пропонувати альтернативи урядовій політиці й контролювати уряд. Як зазначається в літературі «...опозиція в більшості випадків не має за собою тієї більшості, яка може завдати уряду поразку, тому ефективний контроль за діяльністю уряду можливий лише у вузьких межах. Парламентська ж більшість, навпаки, технічно була б спроможна нав'язати уряду свою волю, але не зацікавлена в цьому, оскільки її мета переважно ідентична цілям уряду. Все, що може опозиція, — це критикувати уряд і на очах парламенту й громадськості кидати йому виклик. Його скинути вона не може»³.

¹ Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсеянца. — М. : Юрид. лит., 1999. — С. 602.

² Pernthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre / P. Pernthaler. — Wien, N.Y. 1986. — P. 323.

³ Зонгхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы / К. Зонгхаймер. — М. : Юрист, 1996. — С. 218.

Як правило, уряд не залежить від політичної довіри опозиції. До того ж, поки опозиція перебуває в меншості, вона не має у своєму розпорядженні істотної можливості ані розпоряджатися бюджетом, ані здійснювати вплив на законодавчий процес, ані виражати довіру або недовіру уряду. Контроль, що здійснюється опозицією, є ефективним, якщо вона здатна згуртувати навколо себе більшість, схилити існуючу більшість на сприятливі для себе зміни в співвідношенні сил або мобілізувати громадську думку чи виборців на свій бік. Звідси випливає, що парламентська опозиція здатна здійснювати свої контрольні функції у всіх випадках тільки через громадськість або виборців.

«Адміністративна влада» здійснюється в межах виконавчої влади. Зміна розкладу політичних сил у парламенті й сформованому ним уряді аж ніяк не впливає на її склад. Адміністративна влада діє на підставі й на виконання законів (або актів, які мають силу законів). Таким чином, у парламентських державах рішення, що приймаються парламентом, дуже часто визначаються урядом. Виконуються ці рішення державним апаратом, який становить адміністративну владу, апаратом, яким уряд («партійна влада», правляча партія) не може розпоряджатися за своїм розсудом. Таким чином, можна сказати, що у цих державах функцію законодавчої влади виконує не лише парламент, але й уряд, інституційно відокремлений від парламенту, але функціонально він виступає «продовженням» парламенту, парламентської більшості¹.

У парламентських республіках уряд відповідальний перед парламентом. Формою відповідальності при цьому може бути як висловлення недовіри, так і відмова в довірі, а також можливі відповідні форми контролю — запити, інтерпеляції тощо. Як зазначав свого часу М. Лесаж, «...важлива не лише законотворча функція законодавчого органу, але й контрольна. Дійсно, закони будуть лише “мертвою буквою”, якщо законодавчий орган, який їх видав, ...не матиме можливості контролювати дії виконавчої влади, покликаної реалізувати ці закони»². Тому вираження

¹ Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. — М. : Юрид. лит., 1999. — С. 602.

² Лесаж М. Президент: власть и законы / М. Лесаж // Известия. — 22 февр. 1990 г. (№ 53).

недовіри неминуче спричиняє припинення повноважень уряду, а вотум недовіри, висловлений парламентом, зобов'язує уряд піти у відставку. Проте, якщо справа обмежується тільки подібним правом парламенту, то говорять про панування парламенту, про «режим асамблей», що в остаточному підсумку може призвести до деградації демократичних інститутів у державі¹. Тому у відповідь на недовіру, висловлену уряду, прем'єр-міністр управі рекомендувати президентові достроково розпустити парламент (або її нижню палату при двопалатній структурі парламенту) і призначити нові парламентські вибори. Так, наприклад, ст. 88 Конституції Італії вказує, що «Президент Республіки може, вислухавши голів палат, розпустити обидві палати чи одну з них»². Таким чином, політичні амбіції, можлива кон'юнктура парламентських політичних сил стримується такими повноваженнями. Як правило, достроковий розпуск парламенту (нижньої палати) відбувається через урядову кризу в певних випадках. По-перше, коли жодна з партій або утворюваних коаліцій у парламенті (нижній палаті) не має абсолютної більшості, необхідної для формування уряду. По-друге, якщо коаліційний уряд утратить підтримку парламенту (нижньої палати) у результаті розпаду правлячої коаліції й при цьому не виникне нова коаліція. По-третє, коли однопартійний уряд втрачає підтримку абсолютної більшості в результаті внутрішньопартійних розбіжностей.

Щоб уникнути обмеження можливості використання вотуму недовіри, урядової нестабільності й, відповідно, частих змін уряду застосовуються різні конституційно-правові способи, узагальнені поняттям «раціоналізований парламентаризм». Одним з таких способів є «конструктивний вотум недовіри», передбачений, зокрема, Основним Законом ФРН, а також конституціями Австрії, Угорщини, Польщі та 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 при цьому не може бути висловлена недовіра,

¹ Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 1995. – С. 31–32.

² Конституция Италии // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : БЕК, 1998. – С. 261.

оскільки вони призначаються й звільняються прем'єр-міністром. При цьому парламент має право висловити вотум недовіри главі уряду тільки за умови, що проект резолюції, внесений у парламент, міститиме, окрім пункту про пропозицію недовіри діючому прем'єр-міністрові, пропозицію про кандидатуру для обрання нового прем'єра, а це зробити дуже складно, що є стримуючим фактором для самого парламенту в цьому питанні. На практиці заміна одного канцлера іншим мала місце у ФРН тільки один раз — у 1982 р., в результаті чого Г. Шмідт пішов у відставку й одночасно був обраний новий канцлер — Г. Коль.

Отже, теорія державознавства засвідчує наявність певних політико-правових ознак, які характеризують парламентську республіку, а саме: а) побудова механізму здійснення державної влади на засадах «гнучкого» поділу влади, законодавча й виконавча влада співпрацюють, а всі вищі державні органи є похідними від парламенту; б) формування уряду парламентом (нижньою палатою) лише за мінімальною або номінальною участю глави держави і при цьому вирішальна роль у процесі формування уряду політичної партії чи коаліції партій, яка має більшість у парламенті; в) реальна належність виконавчої влади урядові, фактичним главою є лідер правлячої партії або партійної коаліції; г) формальні колективна й нерідко індивідуальна політична відповідальність уряду виключно перед парламентом; д) глава держави — президент — обирається парламентом або спеціальною колегією, яка створюється парламентом і до виконавчої влади відношення не має.

Аналіз парламентської республіки показує, що система влади в ній має як свої переваги, так і недоліки. Основною особливістю 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 вибо-

ри — і все це має місце без кризи, яка загрожувала б самій демократичній системі¹.

До переваг парламентарної республіки відносять єдність ешелонів влади, оскільки виконавча влада (прем'єр-міністр і його кабінет) призначаються і контролюються парламентом, 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 мінімуму². Так, Х. Лінц зазначає, що «парламентська форма правління більш моністична з погляду легітимності (суверенітет належить парламенту, який обирається тільки народом), більше відкрита й пристосована до вираження мінливих настроїв виборців і, відповідно, до розв'язання конфліктів, у тому числі таких гострих, як національні. Навпаки, для президентської системи характерна «подвійна легітимність» (і президент, і парламент обираються народом), що саме по собі є джерелом потенційних конфліктів. Парламентська форма правління надає владі де-персоніфікований характер. Делегування ж влади одній особі, навпаки, персоніфікує її і, у разі помилок, дискредитує всю систему влади. Якщо в парламентській системі опозиція в умовах багатопартійності інтегрується в процес прийняття рішень, то в президентській вона маргіналізується й набуває деструктивного характеру»³.

Проте така перевага в деяких випадках стає недоліком. Через те що парламенту не протистоїть сильний президент, реальною є загроза диктату, який може створити наявна парламентська більшість. Крім того, як зазначається в літературі, 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. Більше того, прем'єр-міністри є лише керівниками партії і їм бракує того авторитету, який вони мали б, якщо б вони були безпосередньо обрані народом⁴. Це може зробити владу не-

¹ Сінкотта Г. Що таке демократія? / Г. Сінкотта. – К. : Інформаційне агентство Сполучених Штатів, 1992. – С. 24.

² Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1994. – С. 260.

³ Линц Х. Достоинства парламентаризма / Х. Линц // Пределы власти. – 1994. – № 2. – С. 43.

⁴ Сінкотта Г. Що таке демократія? / Г. Сінкотта. – К. : Інформаційне агентство Сполучених Штатів, 1992. – С. 24.

стабільною й призвести до конституційного паралічу. Аргумент про більшу гнучкість парламентаризму при прийнятті рішень в умовах багатопартійності, на думку деяких учених¹, не враховує постійних змін парламентської більшості, котрі перешкоджають проведенню стабільного політичного курсу.

У нашій країні є пропозиції про перетворення України в парламентську республіку, яка, на думку її прибічників, має стати значним кроком на шляху забезпечення народовладдя². Між тим, на нашу думку, авторитет парламенту слід підвищувати не за рахунок інших вищих органів влади, бо це могло б призвести до труднощів у здійсненні принципу поділу влади. Крім того, необхідно враховувати, що Україна є посттоталітарною державою, в якій довгий час панувала одна ідеологія і одна партія. Поява в сучасних умовах широкого спектра партій не свідчить про сформовану багатопартійну систему. Аналіз їх діяльності та кількісного складу свідчить про те, що вони у 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 разі 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; в цілому партії нерідко практично не мають постійних джерел до існування, наприклад, таких, як внески тощо; відсутня активність і згуртованість членів партій³. Отже, перетворення України в парламентську республіку в даний час є, на нашу думку, передчасним.

¹ Лузин В. В. *Формы правления современных государств* / В. В. Лузин. — Н. Новгород, 2000. — С. 24.

² Тихонова Є. А. *Проблеми розвитку парламентаризму в Україні* / Є. А. Тихонова // *Державно-правова реформа в Україні: матеріали наук.-практ. конференції*. Лист. 1997 р., Київ. — К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1997. — С. 180; Малишко М. І. *Сучасний стан та перспективи розвитку українського парламентаризму* / М. І. Малишко // *Державно-правова реформа в Україні*. — С. 156–159.

³ Введение в политологию : учеб. пособие : в 2 ч. / под общ. ред. Н. И. Горлача и Г. Т. Головченко. — Харьков : Региональный ун-т «Харьковский колледж», 1995. — Ч. 2. — С. 184–190.