

УДК 340.12

**І. В. Процюк**, кандидат юридичних наук, доцент. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## Статус уряду в парламентській республіці

Носієм виконавчої влади в усіх країнах з парламентською формою правління є уряд. Конституційно-правовий інститут уряду складається з норм, які регулюють перш за все порядок формування й повноваження уряду, його структуру, звітність і підвідомчість, взаємовідносини членів уряду як між собою, так і з іншими державними органами. Уряд, як правило, виступає колегіальним носієм виконавчої влади, який є відповідальним перед парламентом за політичний курс держави. Він повинен користуватися довірою парламентської більшості. Незалежно від конкретної назви — Рада Міністрів, Федеральна Рада, Державна Рада тощо — уряд завжди залишається колегіальним органом, що виконує функції управління державними справами. У наш час функції уряду значно розширилися. Він здійснює не лише управління, а й керівництво державними справами<sup>1</sup>.

Узагалі в юридичній літературі зазначається зростання ролі та самостійності уряду. Л. Ентин вважає, що обґрунтуванням цього служить сформульована у Великобританії теорія «самостійного мандата», згідно з якою виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того чи іншого канди-

<sup>1</sup> Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. — М. : Юрид. лит., 1995. — С. 91.

дата в депутати, скільки за урядову політику або проти неї. Тим самим вони дають певний мандат урядові. Голосуванню на парламентських виборах надається значення плебісциту з питання про довіру певній особі (президенту, прем'єру) або уряду в цілому. Інакше кажучи, обираються депутати, але на голосуванні ставиться питання про довіру уряду. В окремих країнах навіть сам уряд (Швейцарія) або його глава (Ізраїль) обираються населенням. Учений робить висновок, що концепція «самостійного мандата» служить подальшому зменшенню значення представницького правління і виправданню посилення виконавчої влади<sup>1</sup>. 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)<sup>2</sup>.

Не можна не зазначити, що парламентська форма державного правління притаманна насамперед розвинутим країнам, адже ефективно функціонування механізму здійснення державної влади за умов такої форми відбувається тоді, коли суспільство має високий рівень політичної організації, а саме наявна стала партійна система. Роль партій у здійсненні державної влади настільки велика, що іноді парламентські держави називають «державами партій»<sup>3</sup>. За інших умов формування урядової більшості є достатньо складним, сама більшість є нестабільною, що негативно позначається на діяльності уряду<sup>4</sup>. Тобто в умовах багатопартійної системи, особливо

<sup>1</sup> Энтин Л. М. Правительство в зарубежных странах / Л. М. Энтин // Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М. : НОРМА-ИНФРА М, 2000. — С. 267.

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, США, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2006. — С. 133, 134.

<sup>3</sup> Perntaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre / P. Perntaler. — Wien ; New York : Springer, 1986. — P. 323.

<sup>4</sup> Мельниченко В. Розподіл і єдність влади. Зарубіжна практика і потреби України / В. Мельниченко // Віче. — 2000. — № 9 (102). — С. 142.

якщо немає домінуючої партії або стійкої коаліції партій, які б разом створювали парламентську більшість, уряд є слабким та нестабільним і часто «скидається» парламентом<sup>1</sup>. 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 мають у парламенті більшість, через партійні фракції контролює парламент. Ця система одержала назву системи кабінету або міністеріалізму<sup>2</sup>.

Як уже зазначалося, для країн з парламентською формою державного правління характерним є формування уряду на парламентській основі, при цьому участь глави держави зазвичай не має визначального значення: найчастіше може призначити лише такий уряд, який має підтримку парламентської більшості. Посада прем'єр-міністра тут часто автоматично займається лідером партії (блоку партій), що перемогла на парламентських виборах. Такий процес звичайно детально регулюється конституціями країн. Так, згідно із п. 1 ст. 99 Конституції Болгарії 1991 р. президент після консультації з парламентськими групами доручає кандидату в прем'єр-міністри за чисельністю парламентської групи сформувати уряд<sup>3</sup>.

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). Однак ця умова аж ніяк не є абсолютною, і в багатьох країнах із відповідними формами правління вважається звичайною практикою включення до складу уряду осіб, які не є членами парламенту. Як вже зазначалося, не є імперативом і презумпція сумісності посади члена уряду й депутатського мандата, яка вперше була встановлена у конституційній практиці Великобританії і з часом стала звичайною для багатьох

<sup>1</sup> Чиркин В. Нетипичные формы правления в современном государстве / В. Чиркин // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 113.

<sup>2</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. — М. : Юрист, 2004. — С. 77.

<sup>3</sup> Конституция Республики Болгария // Право и жизнь. — М., 1992. — № 2. — С. 35–38.

парламентських республік. На сучасному етапі низкою конституцій (зокрема, конституціями Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів і Фінляндії) встановлюється несумісність депутатського мандата й урядової посади<sup>1</sup>.

Глава держави в країнах з парламентською формою здійснює представницькі функції від імені держави за згоди парламенту і уряду. На відміну від місця й ролі глави держави в державному механізмі, котрі при всіх парламентських формах державного правління визначаються фактично однаково, уряди при таких формах правління суттєво різняться між собою. Відмінності ці, однак, не залежать від того, монархією чи республікою є та або інша держава, а обумовлені партійним складом уряду, що, у свою чергу, залежить знову ж від розстановки політичних сил у парламенті. Доречно зазначити, що поряд з партійними урядами виділяють і безпартійні. Останні, зокрема, характерні для монархічних держав Арабського Сходу, де взагалі не існує політичних партій (Оман, ОАЕ, Саудівська Аравія). Неодноразово формувалися безпартійні уряди і в умовах військових режимів країн «третього світу».

Партійні ж уряди можуть бути як однопартійними, двопартійними, так і коаліційними. Однопартійні уряди формуються партією, що має більшість місць у парламенті, із числа своїх членів. Такий уряд традиційно діє у Великобританії, а також в її домініонах — Австралії, Канаді, Новій Зеландії. Двopартійний уряд традиційно формується, наприклад, у ФРН. Провідними політичними партіями в Німеччині є Християнсько-демократичний Союз і Соціал-демократична партія Німеччини. Коаліційні уряди створюються в тих країнах з парламентською формою державного правління, у яких жодна з політичних партій не має у своєму розпорядженні підтримку більшості у парламенті. Така ситуація, як правило, складається в Італії, Бельгії, Нідерландах, Данії. При цьому однопартійні уряди й двопартійний уряд у ФРН є більш стабільними, ніж коаліційні. Користуючись підтримкою парламенту, вони перебувають при владі практично весь строк, на

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 18–19.

який обраний парламент. Цього не можна сказати про коаліційні уряди, відставка яких у результаті розбіжностей у парламенті є досить великою.

Залежно від підтримки уряду з боку різних парламентських фракцій виокремлюють уряди більшості й уряди меншості. Останні в основному формуються, коли утворення правлячої коаліції партій, які у своїй сукупності спираються на підтримку парламентської більшості, є неможливим. Уряд меншості перебуває при владі завдяки підтримці інших партій, які безпосередньо не входять в уряд. Формування подібних урядів характерне для таких скандинавських монархій, як Норвегія, Данія, Швеція.

Якщо яка-небудь партія має у своєму розпорядженні явну більшість у парламенті, то проблем з формуванням уряду зазвичай не виникає, оскільки її лідер майже автоматично стає прем'єр-міністром. Подібна ситуація характерна, зокрема, для таких країн, як Великобританія, Канада, Австралія. Набагато складніше подібний процес відбувається, коли жодна з партій самостійно не має у своєму розпорядженні парламентської більшості (Нідерланди, Бельгія, Австрія, Італія, Данія). Формування уряду в цих державах деколи займає досить багато часу, часто зрештою слабо кореспондуючи з результатами самих виборів.

У деяких державах проводиться розмежування між урядом, який засідає під головуванням глави держави, і урядом, що засідає під головуванням прем'єр-міністра. Приміром, у Франції, Бельгії, а також у деяких франкомовних країнах Африки в першому випадку використовується термін «Рада Міністрів», а в другому — «Рада Кабінету». Аналогічним чином і в Скандинавських країнах розрізняють Державну Раду, де головує глава держави, і Раду Міністрів, що засідає під головуванням прем'єр-міністра. Найбільш формалізована відмінність між вузьким і широким складом уряду існує у Великобританії та деяких інших державах — членах Британської Співдружності (наприклад, в Індії). Зокрема, британський уряд налічує, як правило, близько 100 членів, які, до речі, ніколи не збираються у повному складі. Як єдине ціле британ-

ський уряд, звичайно, виступає лише у разі колективної відставки. Усі найважливіші питання тут обговорюються й розв'язуються Кабінетом, що об'єднує прем'єр-міністра й найвпливовіших міністрів (зазвичай близько 20). Деколи в рамках Кабінету вирізняється ще вужчий Кабінет — «внутрішній» (від трьох до шести осіб), що включає прем'єр-міністра і деяких найважливіших міністрів, які користуються його найбільшою довірою.

У надзвичайних ситуаціях може створюватися і так званий «уряд національної єдності», до складу якого входять найкрупніші і найвпливовіші політичні партії, представлені у парламенті. Так, подібні уряди кілька разів створювалися у Великобританії в першій половині ХХ ст. Останнім із них є уряд, що функціонував у період Другої світової війни, до складу якого ввійшли представники консервативної, лейбористської і ліберальної партій. Спроби сформувати уряд національної єдності останнім часом також робилися в таких країнах, як Греція (у 1989 р.) й Ліван (у 1990 р.). Зазначені уряди можуть ефективно функціонувати лише за ситуації, коли вся країна об'єднана якою-небудь загальною фундаментальною метою, такою, наприклад, як перемога у війні. У мирний же час успіх подібних урядів, що роздираються часто гострими внутрішніми суперечностями, менше вірогідний і вони можуть розглядатися лише як деякий тимчасовий, вимушений етап у функціонуванні державного механізму.

Формуванню уряду, як правило, передують консультації глави держави з лідерами найбільших парламентських фракцій, головами палат парламенту, що йде у відставку, а також з прем'єр-міністром. Найчастіше глава держави призначає прем'єр-міністром лідера партії, що отримала перемогу на парламентських виборах, а за його згодою — решту міністрів (Греція, Італія, Індія). У низці країн (Німеччина, Японія, Іспанія) особа, яка підлягає призначенню на посаду прем'єр-міністра, визначається безпосередньо голосуванням у парламенті і лише потім прагнення парламенту опосередкується відповідним актом глави держави. У низці держав допускається й обрання парламентом (а точніше, парламентськими фрак-

ціями) окремих міністрів. Наприклад, члени лейбористських урядів в Австралії й Новій Зеландії обираються парламентською фракцією правлячої партії, тоді як прем'єр-міністри належить лише право розподіляти портфелі між міністрами.

Якщо в рамках однопартійних урядів міністерські посади в основному розподіляються прем'єр-міністром, то в коаліційних урядах вирішальну роль у цьому часто відіграють політичні партії, що делегують міністрів у кабінет. Ці партії мають, як правило, свої «квоти», які виділяються пропорційно чисельності їх партійних фракцій. Подібний процес був влучно визначений голландським дослідником Р. Андевегом як «колонізація уряду політичними партіями»<sup>1</sup>. У таких умовах прем'єр-міністр інколи буває не в змозі ефективно контролювати кандидатури на посади міністрів навіть від своєї політичної партії. Подібна роздробленість не може не підривати уряд зсередини, оскільки лояльність міністрів до своєї партії і своєї фракції переважає над лояльністю щодо уряду в цілому.

Роль глави уряду при цьому в останні десятиріччя значно підвищилася: він уже не просто перший серед рівних, а особа, яка визначає політику уряду. Більш того, рівень зростання 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»<sup>2</sup>. Найважливішою прерогативою глави уряду, як правило, є визначення основних напрямів політичного курсу уряду, координація діяльності окремих міністрів. Так, відповідно до ст. 65 Основного Закону ФРН федеральний канцлер встановлює основні напрями політики і несе за це відповідальність<sup>3</sup>. Аналогічним чином і італійський прем'єр-міністр згідно зі

<sup>1</sup> Andeweg R. B. Centrifugal forces and collective decision – making: The case of Dutch cabinets / R. B. Andeweg // European journal of political research. – Dordrecht, 1988. – Vol. 16, № 2. – P. 140.

<sup>2</sup> Бромхед П. Эволюция британской конституции / П. Бромхед. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 94–102.

<sup>3</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, США, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 135.

ст. 95 Конституції керує загальною політикою уряду і несе за неї відповідальність<sup>1</sup>.

Реальний обсяг повноважень глави уряду залежить від різновиду партійної системи, що функціонує в тій чи іншій країні. Так, прем'єр-міністр концентрує у своїх руках досить значні повноваження у країнах з однопартійними урядами, де він одночасно є й лідером правлячої партії. Тут прем'єр-міністр зазвичай самостійно визначає кадровий склад і порядок діяльності уряду, а також порядок денний його засідань. Він часто самостійно формулює рішення, що приймаються урядом при обговоренні того чи іншого питання, деякі рішення приймає після консультації лише з окремими міністрами, високоставленими урядовцями або взагалі одноособово. Наприклад, в 1971 р. індійський прем'єр-міністр І. Ганді ухвалила самостійне рішення про початок армією Індії військових дій у конфлікті, пов'язаному з утворенням Бангладеш, яке лише згодом було обговорено Кабінетом міністрів<sup>2</sup>.

Не такими значними можуть бути реальні повноваження прем'єр-міністра в межах коаліційних урядів. Тут йому доводиться ділити владу з лідерами інших політичних партій, представлених в урядовій коаліції. Так, аналізуючи практику функціонування коаліційних урядів у Нідерландах, Р. Андевег зазначає, що конфлікти між окремими міністрами глава уряду може вирішувати лише у випадку, якщо ті згодяться на його арбітраж. Крім того, прем'єр-міністр у Нідерландах, по суті, не бере участі у призначенні міністрів, оскільки формально це робить королева, а фактично формування Кабінету є результатом переговорів між партіями. Не може прем'єр-міністр і змістити будь-якого міністра виключно за своєю ініціативою, не погодивши це питання з відповідною політичною партією<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Конституция Итальянской Республики // Современные зарубежные конституции / под ред. В. В. Маклакова. – М.: МЮИ, 1992. – С. 121.

<sup>2</sup> Сравнительное конституционное право / редкол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 636.

<sup>3</sup> Andeweg R. B. Centrifugal forces and collective decision – making: The case of Dutch cabinets / R. B. Andeweg // European journal of political research. – Dordrecht, 1988. – Vol. 16. – № 2. – P. 139.

У деяких країнах досить значними повноваженнями в рамках уряду можуть наділятися не тільки прем'єр-міністр, а й інші міністри. Прикладом того є ФРН, Основний Закон і Регламент федерального уряду якої надають деякі особливі права окремим федеральним міністрам, зокрема міністрам фінансів, юстиції, внутрішніх справ. Особливо широкі права має міністр фінансів, який відповідно до ст. 112 Конституції має право схвалювати надбюджетні й позапланові витрати<sup>1</sup>, що «дає йому можливість здійснювати фіскальний контроль за іншими галузями й урядом в цілому, якщо намічається перевищення запланованих бюджетних кошторисів»<sup>2</sup>. Міністр фінансів також має право заявляти протест і проти інших рішень уряду, що стосуються фінансових питань. Міністри ж юстиції та внутрішніх справ покликані стояти на варті закону, можуть скористатися правом вето у випадку сумнівів у законності того чи іншого рішення уряду, яке уряд може подолати кваліфікованою більшістю.

У багатьох парламентських країнах уряд наділяється також вельми широкими нормотворчими повноваженнями. Він не лише видає різні підзаконні акти, що визначають умови й порядок застосування законів і забезпечують їх виконання, а й наділяється власною розпорядчою владою, правом видання нормативних актів, що мають силу закону. Такі акти найчастіше приймаються урядом на підставі так званого делегованого законодавства, тобто права, що безпосередньо делегується йому парламентом. Така можливість, наприклад, передбачена конституціями Італії й Латвії. Досить значне поширення делеговане законодавство має у Великобританії. Суб'єктами цього законодавства є міністри, які мають право переуступати свої правомочності з видання нормативних актів главам підлеглих їм відомств й установ. Останні, у свою чергу, можуть

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, США, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2006. — С. 161.

<sup>2</sup> Государственное право Германии : в 2 т. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. — Т. 1. — М. : ИГиПРАН, 1994. — С. 242.

передавати це право нижчим відомствам, у результаті чого виникає своєрідна багатоступінчата субделегатія<sup>1</sup>.

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії уряду й парламенту в законодавчому процесі. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє стверджувати, що в переважній більшості країн, у яких діяльність уряду спирається на підтримку парламентської більшості, ключову роль у законодавчому процесі відіграє не парламент, а уряд. Як правило, у державах з парламентською формою державного правління Основним Законом 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, насправді більшість законопроектів вноситься в парламент урядом. 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 в цьому випадку не володіють тільки ті члени уряду, які не є депутатами парламенту. При цьому, як правило, уряд забезпечує схвалення поданих ним законів за допомогою більшості, яка його сформувала. Однак окремими конституціями передбачено більш конкретні механізми. Зокрема, необхідно виокремити право уряду відзначати окремі законопроекти як невідкладні, що зустрічаємо в Греції, Ірландії, Німеччині, Словаччині, Угорщині, Чехії.

У парламентських державах уряд відповідальний перед парламентом. 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 ви-

<sup>1</sup> Мишин А. Л. Государственное право буржуазных и развивающихся стран / А. Л. Мишин, Г. В. Барабышев. — М. : Юрид. лит., 1989. — С. 390.

словлена недовіра). Цей вид відповідальності можливий не тільки за правопорушення, а й без них, що найчастіше і буває. Підставою тут виступають недоліки в роботі, грубе порушення етичних норм тощо. Зазначимо, що парламент також здійснює контроль за діяльністю уряду у вигляді запитів і запитань парламентаріїв, парламентських розслідувань, проведення парламентських або комітетських слухань, інституту омбудсмена та Рахункової палати, звіту уряду про виконання бюджету (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Японія та ін.)<sup>1</sup>.

Парламентський контроль у різних державах з парламентською формою правління може мати свої специфічні риси. Так, у ФРН, на думку німецького вченого В. Стеффані, парламентський контроль здійснюється тоді, коли Бундестаг виконує чотири взаємообумовлених завдання (по суті, це і є стадії парламентського контролю): забезпечення можливості одержання й збору інформації, а також відомостей, необхідних для прийняття відповідальних рішень і вироблення позицій (одержання інформації); організація обробки отриманої інформації (обробка інформації); аналіз й оцінка отриманої інформації (аналіз інформації); прийняття на основі отриманої інформації обов'язкового рішення (безпосереднє використання парламентською більшістю або непряме застосування опозицією тих або інших санкцій відносно уряду)<sup>2</sup>.

У Великобританії важливу роль при здійсненні парламентського контролю відіграють спеціальні комітети британського парламенту, які, на відміну від постійних, де ведуться формальні дебати, призначаються звичайно на строк роботи пар-

<sup>1</sup> Хмелько І. Парламентський контроль / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади // Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. – 2005. – Квітень. – № 69/а. – С. 35–47, 48–60.

<sup>2</sup> Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle / W. Steffani // Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. – Berlin ; N. Y. : de Gruyter, 1989. – S. 1328.

ламенту для розгляду різних питань шляхом збору письмових й усних свідчень<sup>1</sup>.

У Конституції Іспанії міститься окремий розділ про відносини між урядом і Генеральними кортесами (парламентом). У зазначеному розділі іспанської Конституції, зокрема, передбачено, що за свою політичну діяльність уряд несе солідарну відповідальність перед Конгресом депутатів (нижньою палатою парламенту). Палати парламенту і їх комісії можуть зажадати через своїх голів будь-яку необхідну інформацію й сприяння від уряду і його відомств, а також можуть зажадати присутності на своїх засіданнях членів уряду. Уряд і кожний з його членів зобов'язані відповідати на запити й питання, звернені на їх адресу в палаті. Якщо Конгрес відмовляє в довірі уряду, він подає королеві заяву про відставку, після чого призначається новий голова<sup>2</sup>.

У країнах північно-західної Європи (за винятком Бельгії) набув поширення принцип «негативного парламентаризму». Тут уряд, як правило, не зобов'язаний одержувати позитивний вотум довіри від парламенту, а починає працювати відразу після призначення й може діяти доти, поки парламент більшістю голосів не відмовить йому в довірі. У цих державах спочатку немовби презюмується, що Кабінет користується довірою парламенту, внаслідок чого не уряд повинен доводити свою підтримку парламентом, а, навпаки, парламент зобов'язаний доводити, що він більше не підтримує уряду. Згідно з конституціями таких країн, як Данія, Норвегія, Нідерланди, уряд вступає у свої повноваження одразу ж після призначення монархом прем'єр-міністра. Подібні правила сприяють утворенню урядів меншості, що, зрештою, забезпечує безперервність функціонування державного механізму, роблячи його гнучкішим і стійкішим до різних змін у співвідношенні сил на внутрішньополітичній арені.

<sup>1</sup> Тулаев А. Н. Особенности парламентского контроля за деятельностью правительства в странах Западной Европы / А. Н. Тулаев // Журн. рос. права. – 2004. – № 1. – С. 158–163.

<sup>2</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – С. 74–75.

У деяких країнах спостерігається своєрідне поєднання принципів «негативного» й «позитивного» парламентаризму. Наведемо як приклад Португалію, хоча це й країна зі змішаною формою державного правління: призначений президентом уряд повинен протягом 10 днів подати парламенту свою програму, яка вважається прийнятою, якщо проти неї не проголосує абсолютна більшість парламентарів. Аналогічним чином парламент Швеції повинен затверджувати кандидатуру прем'єр-міністра, запропоновану Тальманом (спікером Риксдагу). Така кандидатура вважається схваленою, якщо безпосередньо проти неї не проголосує абсолютна більшість членів Риксдагу<sup>1</sup>.

Якщо справа обмежується тільки парламентською відповідальністю уряду, то говорять про панування парламенту, про «режим асамблей», що в остаточному підсумку може призвести до деградації демократичних інститутів у державі<sup>2</sup>. Як правило, законодавством передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може лише певна (доволі значна) група депутатів. Щоб не допустити зловживань цим правом, часто закріплюються різноманітні додаткові обмеження. Наприклад, вираження недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску парламенту або його нижньої палати, ініціатива якого виходить, як правило, від глави держави. Повновладдя парламенту в парламентській формі державного правління може призвести до зосередження всієї влади в його руках, тобто до можливості встановлення так званого за зарубіжною термінологією правління зборів (правління парламенту). Уряд, відповідальний перед парламентом, може цілком потрапити в залежність від нього. Особливо значною є така можливість за дуже суворих конституційних вимог, при яких можливий розпуск парламенту.

Іноді вирішальна роль уряду в розпуску парламенту фіксується в конституціях. Так, в Іспанії встановлено, що голова

<sup>1</sup> Bogdanor V. The government formation process in the constitutional monarchies of North-West Europe / V. Bogdanor // Comparative government and politics: Essays in Honour of S. E. Finer / ed. Kavanagh D., Peele G. L.: Heinemann, 1984. – P. 56.

<sup>2</sup> Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – С. 31–32.

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), який повинен бути оголошений декретом короля<sup>1</sup>. У Швеції до уряду перейшли ті права, які раніше належали суто королю у сфері виконавчої влади. Уряд, наприклад, призначає дипломатичних представників, суддів, вищих державних чиновників, здійснює помилування, підписує міжнародні договори, вносить у Риксдаг (парламент) законопроекти й т. д. Зокрема, у Швеції уряд, а не король має право розпуску парламенту<sup>2</sup>.

З погляду В. Четверніна, достроковий розпуск парламенту (нижньої палати) звичайно відбувається через урядову кризу у певних випадках<sup>3</sup>. По-перше, коли жодна з партій або утворюваних коаліцій у парламенті (нижній палаті) не має абсолютної більшості, необхідної для формування уряду. У цьому випадку такий непрацездатний склад варто розпустити й призначити нові вибори. По-друге, якщо коаліційний уряд втрачить підтримку парламенту (нижньої палати) у результаті розпаду правлячої коаліції й при цьому не виникне нова коаліція, яка має абсолютну більшість, то уряд може «зберегтися» як уряд «меншості». Якщо такому уряду виражено недовіру або його рішення не одержують необхідної законодавчої підтримки, то на цей випадок у прем'єр-міністра повинно бути право рекомендувати главі держави розпустити парламент (нижню палату) і призначити нові вибори. По-третє, коли однопартійний уряд втрачає підтримку абсолютної більшості в результаті внутрішньопартійних розбіжностей, то прем'єр-міністр як фактичний лідер правлячої партії повинен вирішувати питання про подальшу долю уряду. Так, в Італії в 1999 р. був сформований 57-й кабінет міністрів із часів закінчення Другої світової війни, тобто в середньому кожний уряд працював менше року.

<sup>1</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 75.

<sup>2</sup> Там само. – С. 608.

<sup>3</sup> Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 603.

Нині, щоб уникнути урядової нестабільності й відповідно частих змін уряду, застосовуються різні конституційно-правові способи, узагальнені поняттям «раціоналізований парламентаризм». Справа у тому, що найбільш часто класична парламентська форма державного правління (у тому числі й монархічна) існувала до Першої світової війни (наприклад, у французькій Третій республіці, у Бельгії за Конституцією 1831 р.). Реакцією засновників нових конституцій на негативні сторони такої форми державного правління стало включення в нові конституції в країнах Європи положень, спрямованих на забезпечення стабільності уряду по відношенню до парламенту. Одним зі способів обмеження можливості використання вотуму недовіри є конструктивний вотум недовіри, передбачений, зокрема, Основним Законом ФРН, а також конституціями 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, 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. Провести таку резолюцію в парламенті складно, що виключає можливість частого вираження вотуму недовіри і, як результат, частої урядової кризи.

Таким чином, процедури «раціоналізованого парламентаризму» спрямовані на обмеження застосовуваних при класичній парламентській формі державного правління (що називається також «неорганізованим парламентаризмом») механізмів взаємодії, що спричиняли політичну нестабільність уряду.

Узагальнюючи різні підходи, можна виокремити такі особливості уряду при парламентських формах державного правління. По-перше, формування уряду відбувається парламентом (нижньою палатою) лише за мінімальною або номінальною участю глави держави і вирішальна роль у процесі формування уряду належить політичній партії чи коаліції партій, яка має більшість у парламенті; по-друге, реальна виконавча

влада належить колегіальному органу – уряду і фактичним главою виконавчої влади є глава уряду (прем'єр-міністр); по-третє, прем'єр-міністр і більшість міністрів, як правило, є членами законодавчого органу і несуть політичну відповідальність перед ним, а парламент в особі своєї більшості фактично несе політичну відповідальність за діяльність сформованого ним уряду й може бути розпущений главою держави; по-четверте, уряд має значні повноваження у законодавчому процесі; по-п'яте, глава держави – президент – обирається парламентом або спеціальною колегією, яка створюється парламентом і має фактично номінальну владу глави держави (монарха або президента), котрий здійснює суто представницькі функції; по-шосте, право глави держави розпустити парламент контролюється урядом.

Отже, при парламентській формі державного правління виконавчу владу здійснює уряд, міністри – члени уряду колективно відповідальні перед парламентом, склад і політика уряду безпосередньо відображають співвідношення сил у парламенті. У таких державах існує певна об'єднаність влади, функціонує вона як єдиний погоджений механізм. Водночас діяльність виконавчої влади в умовах парламентських республік у цілому не така стабільна, як у рамках президентських чи змішаних республік. Оскільки уряд повинен користуватися довірою парламенту (його нижньої палати), будь-яка більш-менш значуща зміна співвідношення сил у парламенті неминуче позначається й на складі уряду (особливо в країнах з коаліційними, багатопартійними урядами), визначаючи необхідність його корегування.

#### И. В. Процюк

#### СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА В ПАРЛАМЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*Статья раскрывает особенности правительства в парламентских республиках, его роль и назначение, способы его формирования в зависимости от партийной структуры общества, политической и правовой культуры конкретной страны, роль и значение главы правительства в современных парламентских государствах, участие правительств в законодательном процессе, отношения правительства, парламента и главы государства в этих странах.*



**Ключевые слова:** *правительство, кабинет министров, парламент, парламентский контроль, законодательный процесс, премьер-министр, глава государства.*

I. V. Protsyuk

#### STATUS OF THE GOVERNMENT IN A PARLIAMENTARY REPUBLIC

*The article describes the peculiarities of the government in a parliamentary republic, its role and purpose, the methods of its formation, depending on the party structure of the society, political and legal culture of the country, the role and importance of the head of the government in modern parliamentary states, government participation in the legislative process, the relationship of government, parliament and head of state in these countries.*

**Keywords:** *government, cabinet of ministers, parliament, parliamentary control, the legislative process, the Prime Minister, Head of State.*

УДК 342.8

---

**Т. В. Стешенко**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

---

### Кодифікація виборчого законодавства: зарубіжний досвід та перспективи її впровадження в Україні

---

Досвід проведення виборчих кампаній у нашій державі засвідчив, що чинне виборче законодавство України багато в чому не відповідає загальноприйнятим міжнародним стандартам, не забезпечує потреб суб'єктів виборчого процесу. Прийняття єдиного Виборчого кодексу, що містив би загальні підходи до проведення будь-яких виборів, — це одна з рекомендацій Європейської комісії за демократію через право, висловлених Україні з метою оптимізації виборчих процесів<sup>1</sup>.

Традиційно перед кожними новими виборами приймаються або змінюються виборчі закони, тобто маємо постійне перебування у пошуку найкращого. Слід зазначити, що тема вдосконалення виборчого законодавства не втрачає своєї актуальності на теперішній час. Нещодавній виборчий процес засвідчив, що нашій державі потрібно вирішити низку проблем, які стосуються вдосконалення виборчого законодавства, а також застарілого законодавства про референдуми.

---

<sup>1</sup> Волошук О. До питання обговорення проекту Виборчого кодексу України / О. Волошук // Вісн. Центр. виборч. комісії. — 2010. — № 2 (19). — С. 77–82.