

ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ В СИСТЕМІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Г. Малкіна

У статті виокремлюються та аналізуються політико-правові механізми реалізації політичної відповідальності парламенту в системі вищих органів державної влади зарубіжних країн та сучасної України.

Ключові слова: *політична відповідальність парламенту, вищі органи державної влади, Конституція, розпуск парламенту, право вето.*

In the article, the author extracts and analyzes political and legal mechanisms of implementation of political responsibility of the Parliament in a system of supreme bodies of state power in foreign countries and present-day Ukraine.

Keywords: *political responsibility of the Parliament, supreme bodies of state power, the Constitution, dissolution of the Parliament, the right of veto.*

На відміну від політичної відповідальності уряду, яка у тій чи іншій формі встановлюється конституціями майже всіх держав і є предметом наукового аналізу, про політичну відповідальність парламенту термінологічно не йдеться ні в конституціях, ані в науковій літературі. Зазвичай говорять про «парламентську відповідальність» як про відповідальність перед парламентом, але не про відповідальність самого парламенту. Вважається, що оскільки парламент є органом народного представництва, то й відповідати від повинен лише перед народом, що й відбувається на парламентських виборах. Однак такі вибори проводяться один раз на чотири-п'ять років, упродовж яких парламент як орган законодавчої влади відіграє вирішальну роль у життєдіяльності суспільства і тому не повинен звільнитись від відповідальності перед народом та іншими вищими органами державної влади, основними з яких є глава держави, уряд та вищі суди. Попри відсутність у конституціях формулювань на зразок «політична відповідальність парламенту»,

вони все ж таки встановлюють інститути такої відповідальності перед вищими органами державної влади.

Юридична відповідальність, як відомо, полягає у настанні для її суб'єкта негативних наслідків у разі недотримання чи неналежного дотримання ним правових норм. Юридична відповідальність суб'єкта публічної влади виступає у політико-правовій формі і виявляється у застосуванні щодо нього передбачених нормами конституційного права санкцій, якими можуть бути дострокове припинення повноважень, скасування чи зупинення дії чинного правового акта, недопущення набрання чинності ухваленого акта тощо.

Конституції демократичних держав зазвичай передбачають політичну відповідальність парламенту за його діяльність перед главою держави. Можна виокремити дві основні форми настання такої відповідальності: дострокове припинення повноважень (розпуск) парламенту главою держави і застосування останнім вето щодо ухвалених парламентом законів.

Настання політичної відповідальності парламенту у формі дострокового припинення його повноважень можливе у парламентарній монархії, парламентарній і змішаній республіках, де конституції наділяють главу держави правом розпуску парламенту за певних обставин. У президентській республіці глава держави правом розпуску парламенту зазвичай не наділяється. Підставами для розпуску парламенту можуть бути: нездатність парламенту сформувати уряд упродовж конституційно визначеного строку; невисловлення парламентом вотуму довіри сформованому ним уряду; незатвердження програми діяльності уряду; неодноразове відхилення парламентом кандидатури прем'єр-міністра, запропонованої главою держави або головою парламенту; неодноразова упродовж конституційно визначеного строку відмова парламенту в довірі уряду; незатвердження парламентом у конституційно визначений строк запропонованого урядом проекту державного бюджету; необрання президента держави; нездатність ухвалювати рішення чи проводити пленарні засідання [1].

У зарубіжних країнах конституції встановлюють різні підстави розпуску парламенту. Найчастіше вони пов'язані з формуванням уряду. Так, Конституція Греції 1975 року передбачає розпуск парламенту після чотирьох невдалих спроб сформувати уряд (ч.1-3 ст. 37) [2]. У Німеччині нижня палата парламенту (Бундестаг) може бути розпущена після трьох невдалих спроб обрати федерального

канцлера (ст. 63 Основного Закону ФРН 1949 р.) [3]. В Естонії кандидата на посаду прем'єр-міністра парламенту спершу пропонує президент. Після двох невдалих спроб призначити прем'єр-міністра і сформувати уряд право висунення такого кандидата переходить до парламенту. Якщо і в такому разі уряд не буде сформовано, то президент розпускає парламент (ч. 6 ст. 89 Конституції Естонії 1992 р.) [4]. У Польщі нижня палата парламенту (Сейм) розпускається в разі непризначення уряду або невисловлення новопризначеному уряду вотуму довіри (ст. 155 Конституції Польщі 1997 р.) [5]. У Чехії нижня палата парламенту (Палата депутатів) може бути розпущена президентом, якщо вона не висловила довіри новопризначеному уряду, голову якого президент призначив за пропозицією голови палати» (п.«а» ч. 1 ст. 35 Конституції Чехії 1992 р.) [4]. В Росії президент розпускає нижню палату парламенту (Державну Думу), якщо вона тричі відхиляла запропоновані ним кандидатури на посаду глави уряду (ч. 4 ст.111 Конституції Росії 1993 р.) [4], а в Білорусі – після двох таких відхилень (ч. 5 ст. 106 Конституції Білорусі 1996 р.) [2].

Водночас можливість розпуску конституційно обмежується низкою умов. Парламент не може бути розпущений: за умов воєнного або надзвичайного стану; упродовж певного часу (трьох, шести місяців) до закінчення строку його повноважень; упродовж певного строку (шести, дванадцяти місяців) після початку засідань новообраного парламенту; упродовж певного часу (як правило, за шість місяців) до закінчення терміну повноважень президента; більше одного разу за певний строк (як правило, за один рік) [1].

Іншою формою настання політичної відповідальності парламенту перед главою держави є застосування останнім вето щодо ухвалених парламентом законів (накладення вето). Майже в усіх демократичних країнах до повноважень глави держави належить підписання та оприлюднення затверджених парламентом законів (промульгація), в результаті чого вони набувають чинності. Отримавши закон від парламенту, глава держави може або промульгувати його, або повернути до парламенту зі своїми зауваженнями і пропозиціями для повторного розгляду і ухвалення. Інститут вето покликаний сприяти виваженості парламентських рішень, забезпечувати їх відповідність конституції держави і загальнонаціональним (а не вузькопартійним) інтересам, гарантувати які покликаний глава держави.

Вето може бути абсолютним і відносним. Абсолютне вето означає, що відмова глави держави промудувати ухвалений парламентом закон є остаточною і не може бути подоланою парламентом. Право абсолютного вето притаманне главі держави в абсолютних і дуалістичних монархіях. За традицією воно зберігається в деяких парламентарних монархіях, але на практиці не використовується.

Відносне, або відкладальне, вето є такою заборною, накладеною главою держави на ухвалений парламентом закон, яку парламент може подолати повторним голосуванням. В одних країнах для подолання вето потрібна така сама більшість голосів, як і для ухвалення закону, в інших країнах – кваліфікована більшість (зазвичай у дві третини голосів). Якщо вето долається звичайною більшістю голосів, воно вважається слабким, якщо кваліфікованою більшістю – сильним. У разі подолання вето президент зобов'язаний підписати й оприлюднити закон, і він набуває чинності або стає чинним і без підпису президента.

Правом вето глава держави наділяється за різних форм правління, але найчастіше воно використовується за президентської і змішаної форм республіканського правління, де президент обирається на загальних виборах і нерідко виникають суперечності між ним і парламентом. У парламентарній республіці, де президент обирається парламентом і не має вагомих реальних владних повноважень, право вето використовується рідко, як правило, з ініціативи уряду.

Під кутом зору політичної відповідальності парламенту перед главою держави сильне вето має перевагу над слабким, оскільки посилює відповідальність парламенту за прийняті ним закони. Однак таке вето значно посилює позиції глави держави у законодавчому процесі і в ситуації розділеного правління (коли президент і парламентська більшість представляють опозиційні політичні сили) може призвести до його блокування президентом. Слабке вето є демократичнішим політико-правовим інститутом і набуло більшого поширення в країнах сучасного світу.

За будь-якої форми правління головним суб'єктом політичної відповідальності в системі вищих органів державної влади виступає уряд. За парламентарної форми правління (у парламентарній монархії і парламентарній республіці) він несе політичну відповідальність перед парламентом, а в змішаній республіці – також і перед президентом. Настання політичної відповідальності уряду означає його відставку.

Однак за певних умов парламент і уряд щодо політичної відповідальності можуть помінятися місцями: парламент несе відповідальність перед урядом, а її настання означає його розпуск. Так може статись за парламентарної форми правління, де політична відповідальність уряду перед парламентом реалізується у двох основних формах: висловлення вотуму недовіри і відмова в довірі. Перша з них полягає в тому, що певна частина депутатів парламенту (парламентської опозиції) порушує розгляд питання про звіт уряду з того чи того питання його політики з наступним голосуванням щодо її підтримання чи осуду. В разі ухвалення парламентом резолюції осуду політики уряду, тобто висловлення йому вотуму недовіри, останній іде у відставку, після чого формується новий склад уряду.

Друга форма реалізації політичної відповідальності уряду перед парламентом – відмова в довірі. Питання про довіру уряд може поставити за відсутності парламентської підтримки його політики, наприклад, у разі відмови парламенту ухвалити необхідний для діяльності уряду закон.

Голосуючи з поставленого урядом питання про довіру йому, парламент або підтримує уряд і приймає такий закон, або відмовляє йому в довірі, наслідком чого є відставка уряду. На перший погляд, постановка урядом питання про довіру йому в парламенті, підтримкою якого він не користується, прирікає уряд на неминучу відставку. Насправді постановка такого питання може бути засобом тиску уряду на парламент і реалізації політичної відповідальності останнього перед урядом. Так відбувається в тих країнах, де конституції передбачають можливість розпуску главою держави парламенту в разі його відмови в довірі уряду з ініціативи самого уряду.

Наприклад: «(1) Якщо звернення Федерального канцлера про висловлення йому довіри не зустрічає згоди більшості членів Бундестагу, то Федеральний президент може за пропозицією Федерального канцлера упродовж двадцяти одного дня розпустити Бундестаг. Право на розпуск втрачається, як тільки Бундестаг більшістю своїх членів обере іншого Федерального канцлера» (ч. 1 ст. 68 Основного Закону ФРН 1949 р.) [3]; «Дострокові вибори Сейму можуть бути оголошені ... Президентом Республіки: ... 2) за пропозицією Уряду, якщо Сеймом безпосередньо висловлюється недовіра Уряду» (ч. 2 ст. 58 Конституції Литви 1992 р.) [5]; «У разі вотуму недовіри Уряду або прем'єр-міністру Президент Республіки

може упродовж трьох днів призначити за пропозицією Уряду позачергові вибори до Державних Зборів» (ч. 4 ст. 97 Конституції Естонії 1992 р.) [4].

В Іспанії уряд може запропонувати главі держави розпустити парламент і без відмови йому в довірі: «1. Голова Уряду після обговорення Радою Міністрів і під свою виняткову відповідальність може запропонувати розпуск Конгресу, Сенату або Генеральних кортесів, який здійснюється декретом Короля. Декрет про розпуск повинен вказувати дату виборів» (ч. 1 ст. 115 Конституції Іспанії 1978 р.) [3]. У Данії «(3) Прем'єр-міністр вирішує питання про проведення дострокових виборів до Фолькетингу» (ч. 3 ст. 32 Конституції Данії 1953 р.) [2].

Хоча в усіх таких випадках формально парламент розпускає глава держави, фактично це робить уряд, оскільки саме він ініціює розпуск. Крім того, за парламентарної форми правління глава держави здійснює свої повноваження під контролем уряду (через інститут контрасигнатури). Тим самим інститут постановки урядом у парламенті питання про довіру йому виступає засобом реалізації політичної відповідальності парламенту перед урядом.

У системі вищих органів державної влади крім глави держави та уряду парламент несе політичну відповідальність також перед органом судового конституційного контролю – верховним чи конституційним судом. За будь-якої моделі судового конституційного контролю – американської, за якої контроль здійснюється верховним судом як судом загальної юрисдикції, чи європейської, за якої органом контролю є спеціальний конституційний суд, до компетенції таких судів належить перевірка на відповідність конституції (конституційність) прийнятих парламентом законів. У разі визнання судом закону загалом чи якоїсь його частини неконституційними вони втрачають чинність і тим самим парламент несе відповідальність за прийняття такого закону.

Сформульовані теоретичні положення застосовуємо в аналізі інституту політичної відповідальності парламенту в Україні. Політичну відповідальність парламенту перед главою держави в країні було запроваджено із заснуванням поста Президента Української РСР – Законом УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року [6]. Інституціональним засобом реалізації такої відповідальності стало слабке відкладальне вето: «Президент Української РСР підписує

закони Української РСР. Він має право не пізніше як у двотижневий строк повернути закон із своїми запереченнями до Верховної Ради Української РСР для повторного обговорення і голосування. Якщо Верховна Рада Української РСР більшістю голосів підтвердить раніше прийняте нею рішення, закон вважається ухваленим» [6].

Водночас інститут відкладального вето було закріплено в Законі УРСР «Про Президента Української РСР»: «Президент підписує закон, прийнятий Верховною Радою Української РСР, не пізніше як у десятиденний строк з дня передачі його на підпис. У разі незгоди з законом Президент має право не пізніше як у двотижневий строк повернути його із своїми запереченнями до Верховної Ради Української РСР для повторного обговорення і голосування. Якщо Верховна Рада Української РСР більшістю голосів підтвердить раніше прийняте нею рішення, закон вважається ухваленим. Президент зобов'язаний підписати його у десятиденний строк з дня повторної передачі його на підпис» (ч. 2, 3 ст. 5) [7].

Закони не передбачали можливості розпуску Президентом Верховної Ради. У подальшому повноваження глави держави щодо реалізації політичної відповідальності парламенту неухильно розширювались. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року наділив главу держави уже правом сильного відкладального вето: «Президент України за своїм підписом обнародує закони України, які були прийняті Верховною Радою України. Обнародування законів має бути здійснено у двотижневий строк з часу, коли тексти законів надійшли від Верховної Ради України до Президента України. У цей же строк Президент України в разі незгоди із змістом закону, прийнятого Верховною Радою України, може використати щодо цього закону право вето і повернути його із своїми зауваженнями для повторного розгляду Верховною Радою України. Якщо під час повторного розгляду Верховна Рада України більшістю у 2/3 голосів від фактичного її складу знову схвалить цей закон, Президент України в 10-денний строк має його підписати і оприлюднити» (ст. 23) [8].

Конституція України 1996 року, зберігши за Президентом України право сильного відкладального вето (ч.2, 4 ст. 94, п. 30 ч. 1 ст. 106), наділила його також правом розпуску Верховної Ради України – у разі, «якщо протягом тридцяти днів однієї чергової

сесії пленарні засідання не можуть розпочатися» (ч. 2 ст. 90, п. 8 ч. 1 ст. 106) [9].

Конституційна реформа від 8 грудня 2004 року до зазначеної підстави можливого розпуску Президентом України Верховної Ради України додала ще дві. Вона може бути розпущена також якщо: «1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій...; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України» (п.1, 2 ч. 2 ст. 90 Конституції України) [10].

Залишаючи остронь питання про доцільність заміни слабкого відкладального вето сильним і розширення переліку підстав для можливого розпуску Верховної Ради України, маємо констатувати посилення політичної відповідальності парламенту перед главою держави. Водночас відбулось суттєве послаблення інституту політичної відповідальності глави держави перед парламентом: якщо за законом «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» Верховна Рада могла прийняти рішення про зміщення Президента з посади у разі порушення ним Конституції і законів Української РСР більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів (ч. 2 ст. 114⁹) [6], то за Конституцією України 1996 року прийняти таке рішення Верховна Рада може лише у разі вчинення Президентом державної зради або іншого злочину трьома четвертими від її конституційного складу (ч.1, 6 ст. 111) [10]. Конституцію і закони, виходить, Президент може порушувати безкарно. Крім того, за законом Верховна Рада могла призначити всеукраїнський референдум з питання про дострокове припинення повноважень Президента за ініціативою громадян (ч. 3 ст. 114⁹) [6], а за Конституційним Договором від 8 червня 1995 року - застосовувати вето щодо указів Президента у разі невідповідності їх Конституції і законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України (п. 27 ч. 1 ст. 17) [8]. Нічого подібного нова Конституція України не передбачає.

Конституція встановила відповідальність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України (ч. 2 ст. 113), наслідком настання якої є його відставка (ч. 3 ст. 115) [10], однак не передбачила жодних правових засобів реалізації відповідальності Ради перед Кабміном - останній не може поставити у парламенті

питання про довіру йому чи ініціювати розпуск парламенту главою держави.

У системі вищих органів державної влади Верховна Рада України несе відповідальність також перед Конституційним Судом України – він може визнавати неконституційними закони та інші правові акти парламенту, через що вони втрачатимуть чинність. Тим самим наставатиме політична відповідальність Ради. Питання про конституційність правових актів Верховної Ради України розглядається Конституційним Судом України за зверненнями Президента України або Верховного Суду. Це означає, що через Конституційний Суд Рада опосередковано несе відповідальність і перед ними.

На основі аналізу інститутів політичної відповідальності можна дійти висновку, що в Україні за роки незалежності відбулось суттєве посилення політичної відповідальності парламенту перед главою держави і водночас – послаблення відповідальності глави держави перед парламентом, що порушило баланс їхніх повноважень на користь президента. Уряд, як і раніше, не має жодних правових засобів реалізації політичної відповідальності парламенту й інституційно залишається найслабкішою ланкою в системі вищих органів державної влади, що не відповідає його реальній ролі у забезпеченні життєдіяльності українського суспільства.

1. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. – К.: Либідь, 2005. – С.463. **2.** Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А.Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т.1. – 818 с. **3.** Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В.Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 624 с. **4.** Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А.Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т.3. – 790 с. **5.** Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А.Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т.2. – 838 с. **6.** Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. - № 33. – Ст.445. **7.** Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. - № 33. – Ст.446. **8.** Конституційний Договір між Верховною Радою

України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 18. – Ст.133. **9.** Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст.141. **10.** Конституція України / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 160 с.

УДК 329.733

«НАЦІОНАЛЬНА ЗГОДА» ЯК ОБ'ЄКТ ФІЛОСОФСЬКОЇ РЕФЛЕКСІЇ

Ю. Опанасенко

У статті розглядається концепт «національної згоди» як певний різновид комунікації між владою та громадськістю. Виділяються основні типи соціальної згоди: «згода» як легітимізація влади з боку населення, «згода» як певний різновид ідентичності («національна згода»), «згода» як консенсус стосовно проведення тієї чи іншої політики.

Ключові слова: соціальна згода, національна згода, суспільна угода, соціальна комунікація, ідентифікаційний аспект національної згоди, консенсус.

The author reviews a concept of «national consent» as a variety of communication between power and community. The basic types of social consent are determined: consent as legitimization of power on the part of society, consent as a definite variety of identity («national consent»), consent as a consensus in politics.

Keywords: social consent, national consent, public agreement, social communication, identification aspect of national consent, consensus.

Невирішеність завдання формування української національної ідентичності, відсутність консенсусу в соціогуманітарних орієнтаціях населення Сходу та Заходу України, наявність