

титул. екрану. **21.** Финансовая помощь России начала поступать в Приднестровье [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://transnistria.md/ru/news/view/477/>. – Назва з титул. екрану. **22.** 10 мифов о Приднестровье [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://vspmr.org/Upload/File/The_final.pdf. – Назва з титул. екрану. **23.** Meyer A. Mark Thawing a frozen conflict: legal aspects of the separatist crisis in Moldova / A. Mark Meyer, The Association of the Bar of the city of New York, – NY – 2006 – P. 98 **24.** Usmanov A. Early life, education, criminal conviction and pardon [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Alisher_Usmanov. – Назва з титул. екрану. **25.** Institutul de Politică Publică / Barometru de opinie publică - martie 2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=35>. – Назва з титул. екрану. **26.** Moldova: No Quick Fix / Europe Report № 147 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/147_moldova_eng.pdf. – Назва з титул. екрану.

УДК 323.22:321.7

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Марадик Н. В.

У статті автор здійснює комплексний аналіз практики організації та функціонування державної влади в Чеській Республіці на національному рівні. Розглянуто генезу владних інститутів у контексті взаємовідносин «парламент – президент – уряд». Зроблено висновок, що в Чеській Республіці утвердилася парламентська демократія і парламент має конституційну перевагу над виконавчою владою.

Ключові слова: парламентаризм, Чеська Республіка, демократія, політична система, Центрально-Східна Європа.

The author of the paper analyzes the practice of organizing and functioning of state power in Czech Republic on the national level. The genesis of power institutions is reviewed in the context of “parliament – president – government” interrelations. It is concluded that parliamentary democracy became firmly established in Czech Republic and the parliament has constitutional advantage over the executive power.

Keywords: parliamentarism, Czech Republic, democracy, political system, Central and Eastern Europe.

Процес трансформації соціально-економічної та політичної систем у країнах Центрально-Східної Європи (далі – ЦСЄ), що розпочався на зламі 1980-1990-х років, не має аналогів у світовій практиці. У результаті переходу від адміністративно-командної до ринкової економіки, від тоталітарно-авторитарних режимів до демократії, а подекуди – створення національної державності, країни вирішували консенсусну для їхніх громадян мету – повернення до європейської цивілізації.

Не викликає сумнівів факт, що колишні соціалістичні держави продемонстрували менше ніж за десятиліття неймовірні успіхи на шляху формування демократії та ринкової економіки. Щоб пройти аналогічний шлях, деяким країнам Заходу знадобилося багато десятиліть. Саме тому досвід постсоціалістичних суспільств є надзвичайно інформативним для науковців-теоретиків і корисний для застосування у політичній практиці, певною мірою і в Україні.

«Взірцевою» – щодо змістовного спрямування та практики реалізації реформ – у середовищі транзитологів прийнято вважати Чеську Республіку (далі – ЧР), хоча на початку 2000-х років багато хто скептично відгукувався про так зване «чеське чудо». На нашу думку, Чеську Республіку можна з впевненістю віднести до незначної кількості держав постсоціалістичного простору, яким вдалося досягти основної мети політичної трансформації – консолідувати демократію як політичний режим. Нині у Чехії існують основні інституційні атрибути демократії: демократичні вибори, багатопартійність, громадянське суспільство, відносно незалежні засоби масової інформації, забезпечено парламентську відповідальність уряду, додержання прав і свобод особи та громадянина.

Після перемоги «оксамитової революції» і персонального оновлення вищих владних інституцій у Чехословаччині склалися сприятливі умови для початку широкомасштабних демократичних реформ. Один із авторів «плюралістичної теорії» демократії Р. Даль відзначав, що для демократичного режиму характерним є наявність і реальне функціонування семи інститутів, а саме [1, с. 366]:

- 1) близьке до універсального виборче право;
- 2) право брати участь у суспільних справах;
- 3) справедливо організовані вибори, в яких не допустиме будь-яке насилля чи примус;
- 4) надійний захист свободи висловлювати свою думку, зокрема критику уряду, режиму, суспільства, панівної ідеології тощо;
- 5) існування альтернативних джерел інформації, що часто конкурують між собою, і переконань, виведених з-під урядового контролю;

6) високий ступінь свободи у створенні відносно автономних і найрізноманітніших організацій, зокрема опозиційних політичних партій;

7) порівняно висока залежність уряду від виборців і наслідків виборів.

За оцінками більшості вчених, у Чеській Республіці впродовж 1990-х років з інституційної точки зору становлення демократичного режиму та законодавче забезпечення цього процесу було спрямоване якраз на втілення інститутів демократії у версії Р. Даля.

Український правознавець В. Лемак слушно відзначає, що чехословацький сценарій перетворень характеризується надзвичайним радикалізмом у плані швидкоплинності. Вже через один місяць після початку демократичної революції опозиція контролювала уряд Чехословацької Соціалістичної Республіки, через півтора місяця лідер опозиції В. Гавел був обраний президентом країни, через два місяці з федерального і республіканських парламентів були відкликані депутати, котрі «не сприяли становленню політичної демократії». Усі вищезазначені кроки здійснювалися, що є надзвичайно важливим, виключно правовим шляхом, через схвалення і реалізацію конституційних і звичайних законів. У такий спосіб вдалося створити високоефективний суб'єкт проведення демократичних перетворень, здатний розуміти значення реформ і приймати відповідальні рішення [5, с. 79]. За невеликий проміжок часу демократія пустила тут глибоке коріння, що проявилось насамперед у запровадженні державно-політичних інститутів західного зразка.

Відзначимо, що в сучасній політичній науці ще бракує аналітичних досліджень, у яких би було запропоновано ретельний аналіз процесів інституціоналізації політичної системи Чеської Республіки та впливу інституційного дизайну на усталення демократичних практик. Можна назвати лише праці таких науковців, як В. Дем'янець [3], А. Кинів [4], Д. Олсон [16], Б. Страшун [11], Я. Філіп [15] та С. Холмс [12]. Проте усі ці дослідження лише частково стосуються нашої проблеми і відображають в основному становлення інституту президента в країнах Центрально-Східної Європи, і в Чехії зокрема.

У даному контексті найзмістовнішою роботою є монографічне дослідження вже згаданого В. Лемака «Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації», в якій він характеризує початковий етап реконструкції політико-владної моделі Чеської Республіки, як суб'єкта Чехословацької Федеративної Республіки. Автор на підставі широкого кола джерел дає комплексний аналіз державно-правової

реформи в Чехословаччині протягом періоду з 17 листопада 1989 до 1 січня 1993 років, її механізму й основних результатів [5].

Політичний процес у Чеській Республіці на початку 1990-х років вступив у нову фазу – демократизацію, основним завданням якої стало формування демократичного конституційного ладу. Слід зауважити, що вибір конституційних норм є критичним для держав, які здійснюють перехід до демократії, оскільки вони визначають змістовне наповнення основних політико-публічних інститутів суспільства.

У першу чергу спробуємо визначити основні передумови, традиції та суб'єктивні обставини, чому чеська політична еліта обрала інститути, які упродовж вже двох десятиліть, що минули з початку демократизаційних процесів, довели свою життєздатність та ефективність.

По-перше, цей успіх можна частково пояснити за допомогою теорії «залежності від попереднього розвитку», адже Чехію вважають єдиною країною Центральної Європи, в якій доволі довго та успішно тривав демократичний поступ (1918-1938 роки). Тому під час і після «оксамитової революції» для чехів демократія сприймалася як єдина можлива альтернатива суспільного розвитку, а авторитарні тенденції в постсоціалістичний період не мали суттєвого прояву [10, с. 255].

По-друге, чеські реформатори змогли ефективно використати так званий «медовий місяць» – період після початку демократизації – для проведення найважливіших реформ і прийняття базових законодавчих документів, які визначили інституційний дизайн держави, до того ж, зробили цей вибір, на відміну від «невдах-реформаторів», описаних Дж. Сарторі, вдало [6, с.136-137].

Як відзначає В. Лемак, специфікою правового та інституційного забезпечення демократичних перетворень ще в єдиній Чехословаччині була кодифікація оновленого законодавства. Така діяльність вже на початку 1991 року була здійснена щодо закріплення основних прав і свобод людини [5, с.98]. Саме тоді Федеральні збори схвалили Хартію основних прав і свобод, які гарантували природні, соціальні та політичні права громадян. Цей документ був інкорпорований у конституційне законодавство незалежної Чеської Республіки як один із установчих законів, одночасно з прийняттям Конституції ЧР (16 грудня 1992 року).

На думку багатьох науковців, конституційна модель влади Чеської Республіки порівняно з іншими країнами постсоціалістичного простору є майже ідеальною: в ній закладені такі норми та принципи, які сприяють раціональному та ефективному функціонуванню основних політичних інститутів. Підтверджує цей факт і незначна кількість змін до Основного закону ЧР. Протягом 16 років було

схвалено всього чотири закони, котрі передбачали внесення змін і доповнень до чеської Конституції: 1) 1997 р. – про заснування країв як вищих самоврядних територіальних одиниць; 2) 1998 р. – про безпеку Чеської Республіки; 3) 2000 р. – про врегулювання проблем, пов'язаних з інтеграцією країни до європейських і трансатлантичних структур; 4) 2001 р. – про врегулювання проблем, пов'язаних із тією ж проблемою [18].

Третім магістральним фактором стало обрання чеською політичною елітою найбільш вдалої для розвитку демократії форми державного правління – парламентської республіки. Емпіричний досвід показує, що рівень «виживання» парламентських демократій значно вищий, аніж президентських. Значна кількість дослідників наполягає на тому, що президентська система є руйнівною для нових демократій. Позаяк президенти, бажаючи максимізувати свій контроль над політичним процесом, прагнуть домінування над законодавчим органом та виводять виконавчу владу за межі впливу політичних сил парламенту, а пов'язані між собою партії, які репрезентують інтереси бюрократичних елементів колишнього режиму, маючи більшість у парламенті, прагнуть делегувати повноваження від парламенту в руки сильному президенту [7, с.9].

Утвердженню інституту парламентаризму в Центральній Європі, і в Чеській Республіці зокрема, сприяв лібералізм політичних еліт. У жодній з країн «класичної» Центральної Європи не було зроблено вибір на користь президентської республіки. Політична верхівка суспільства вважала, що сильний президент може послабити розвиток демократичного процесу і спричинити відродження авторитарних тенденцій.

Нова чеська політична еліта, обираючи форму державного правління, керувалася і логікою боротьби за владні ресурси держави. Як показала практика транзитивних суспільств ЦЄ, представники старих еліт обирали президентську модель, прагнучи контролювати процес управління країною і не створювати суттєвих шансів для контролю за своєю діяльністю для опозиції. Нові ж лідери, які піднялися на антикомуністичній хвилі, надавали перевагу парламентській системі, оскільки вона відкривала ширші можливості доступу до влади.

Окрім цього загальновідомо, що формула парламентаризму визначається також політичною зрілістю суспільства. Більш-менш сформоване громадянське суспільство, демократичні традиції, відносно розвинена партійна система породжують парламентські системи з обранням глави держави депутатським корпусом. Там, де соціальні й політичні інститути недорозвинуті, вакуум

заповнює сильна президентська влада, нерідко з авторитарними тенденціями.

Неординарним у політико-правовій практиці є те, що в Конституції ЧР не сформульовано, що держава має форму парламентської республіки, однак низка її положень фіксують цей політико-правовий факт. По-перше, парламент визначається як основна ланка функціонування державної влади. Його легітимність не піддається сумніву, оскільки обидві палати обираються громадянами шляхом прямих виборів. Наслідуючи традиції Великої Британії, де пріоритетною за значенням гілкою влади є саме законодавча, парламент Чеської Республіки виступає носієм одночасно законодавчих і установчих повноважень. Парламент є двопалатним, причому 200 представників Палати депутатів (чеськ. *Poslaneckà sněmovna*) обираються за виборчою системою пропорційного представництва, а Сенат (чеськ. *Senát*) у складі 81 представника – за мажоритарною системою в одномандатних округах (ст.18 Конституції). По-друге, президент ЧР не наділений безпосередньою легітимністю: він обирається на спільному засіданні обох палат легіслатури терміном на п'ять років. Глава держави володіє переважно представницькими повноваженнями, частина його правових актів для набуття чинності потребують контрагиснації з боку голови уряду чи відповідного міністра. Крім того, президент не є конституційно відповідальною посадовою особою, адже він не несе політичної відповідальності за результати своєї діяльності (ст. 54). По-третє, хоча прем'єр-міністр, його заступники й міністри призначаються главою держави, але уряд може розпочати працювати тільки після отримання довіри з боку Палати депутатів, є відповідальним перед нею і підконтрольним їй. Варто також відзначити, що президент не має права за власною ініціативою поставити питання про відставку уряду (ст. 68). По-четверте, у визначених Конституцією випадках президент Чеської Республіки може розпустити нижню палату парламенту та призначити дострокові вибори з метою уникнення конституційної кризи влади (ст. 35). Однак Сенат у жодному разі не може бути розпущено [9, с. 57].

Специфікою інституціоналізації демократії в Чеській Республіці також було те, що політико-інституційний дизайн, зроблений у 1992 році, став повністю функціональним пізніше. Адже верхня палата парламенту – Сенат почала діяти лише у 1996 році, хоча юридично вона була зафіксована саме конституційними актами.

Перші вибори до Сенату відбулися 15-16 листопада 1996 року у першому колі, а через тиждень – у другому колі. Суттєвим є те, що незважаючи на мажоритарну систему виборів в одномандатних округах, громадяни підтримували того чи іншого кандидата залежно

від його партійної приналежності. Перша сесія Сенату розпочала свою роботу 18 грудня 1996 року. Другі вибори до верхньої палати парламенту ЧР були призначені на 13-14 листопада 1998 року в першому колі, а тиждень потому – в другому. Було передбачено, що з обраних 81 сенатора у 1996 році третина буде мати термін повноважень 6 років, третина – 4 роки, інша третина – 2 роки з таким розрахунком, щоб з виборами сенаторів у листопаді 2000 року остаточно запустити конституційний механізм формування і оновлення цієї палати.

Детальний аналіз Основного закону Чеської Республіки дає підстави стверджувати, що чеський варіант бікамералізму характеризується певною асиметричністю на користь Палати депутатів. Палати легіслатури не володіють однаковим правовим статусом, оскільки їх компетенції є різними. У руках нижньої палати сконцентрована законодавча та контрольна функції. Сенат відіграє у законодавчому процесі другорядну роль, хоча й володіє правом законодавчої ініціативи, має право накладати вето на закони, ухвалені нижньою палатою, та вносити до них поправки. Тому можна впевнено стверджувати, що основною функцією Сенату є саме представницька.

Сенат на практиці виконує роль додаткового «фільтра», який покращує якість законів. Противники двопалатної структури парламенту акцентують на тому, що у відносно невеликій Чехії бікамералізм лише заважає законодавчому процесу, позбавляючи парламент гнучкості та оперативності, що є необхідним в умовах економічних реформ. Тому час від часу виникає полеміка з приводу доцільності існування верхньої палати. Багато громадян вважають її зайвою, яка має надумані функції і дорого обходиться платникам податків. Спостерігається і низька участь громадян у виборах сенаторів: 1998 року у другому турі виборів до Сенату проголосували лише 20,36% виборців.

Прихильники бікамеральної структури парламенту ЧР навпаки стверджують, що Сенат відіграє стабілізаційну роль у політичній системі, адже, по-перше, він менше зазнає впливу політичної боротьби, оскільки обирається за мажоритарною системою відносної більшості, а не за системою пропорційного представництва партій. Хоча як показує практика, внаслідок високого рівня структурованості чеського суспільства, більшість кандидатів у сенатори представляють ту чи іншу політичну силу. По-друге, строк повноважень Сенату є тривалішим, ніж у Палати депутатів. До того ж його повноваження не можуть бути припинені достроково за жодних умов. По-третє, система поступового оновлення Сенату дозволяє йому не знижувати ефективності роботи перед виборами та в період дострокового припинення повноважень Палати депутатів [14;15].

Пропонуємо розглянути детальніше правовий статус сучасного парламенту ЧР, який визначається, крім статей Конституції (ст. 15-53), також Законом про порядок засідання Палати депутатів та Законом про порядок засідання Сенату [19;20]. Нормотворчі повноваження парламенту дуже широкі та можуть бути обмежені лише засадами демократичної правової держави, проголошеними в цій країні. Простіше кажучи, парламент може вирішувати практично будь-яке питання. Істотним є і той факт, що, замість звичного викладу переліку повноважень парламенту, чеські законодавці, формулюючи Основний закон, пішли неординарним шляхом – сформулювали лише засади їх обмеження, що загалом є рідкістю в конституційній практиці. Така особливість визначення статусу законодавчого органу виступає окремим фактором посилення його позицій у системі вищих органів державної влади [5, с.193]. Законодавчі повноваження парламенту зосереджені в Палаті депутатів, але водночас Конституція передбачає й для Сенату право видавати постанови з силою закону. Щоправда, це можливо лише в разі дострокового припинення президентом повноважень нижньої палати, причому тільки для врегулювання невідкладних суспільно важливих питань (ст. 33).

Парламент Чеської Республіки наділений також установчими функціями, зокрема щодо глави держави (вибори президента), уряду (висловлення довіри новопризначеному уряду) та судів (надання Сенатом згоди на призначення главою держави суддів Конституційного суду). Окрім цього, парламент наділений і контрольними функціями, котрі переважно здійснюються через депутатські запити та діяльність депутатських слідчих комісій.

Розглянувши коло повноважень парламенту Чеської Республіки, доцільним буде з'ясувати основні підстави, за яких президент має право достроково розпустити Палату депутатів: 1) якщо нижня палата парламенту не висловила довіри новопризначеному уряду, голова якого був призначений президентом за поданням голови Палати депутатів; 2) якщо Палата депутатів не приймає протягом трьох місяців урядовий законопроект, з яким уряд пов'язує питання довіри до себе; 3) якщо засідання нижньої палати не проводяться протягом визначеного строку (120 днів); 4) якщо Палата депутатів є неспроможною приймати рішення понад три місяці за умови, що її засідання не були припинені і протягом цього часу вона скликалася на засідання (ст. 35) [17, с.8].

Як бачимо, всі чотири підстави дострокового припинення повноважень Палати депутатів передбачають створення мотивації депутатського корпусу до формування стабільної парламентської більшості, яка дає можливість законодавчому органу активно і результативно здійснювати свої функції.

Оскільки Чехія є «класичною» парламентською республікою, то президенту в ній відводиться доволі скромне місце в системі органів державної влади. Тому пропонуємо детальніше розглянути правовий статус глави Чеської Республіки (врегульований положеннями статей 54-66 Конституції, законом про Канцелярію президента республіки та низкою підзаконних нормативних актів), щоб оцінити рівень його впливовості і довести справедливість цієї тези [21].

Автор аналізує та класифікує повноваження президента ЧР за п'ятьма складовими: символічні, церемонійні (або офіційні), процедурні, призначувальні (можливість призначати осіб на керівні державні посади), політичні (типологія чеських авторів Л. Кабади та К. Водички) [13]. Така класифікація є певною мірою штучною, оскільки будь-які повноваження можуть стати політичними в руках проникливого або спритного політика. До того ж окремі аналітики заперечують запропонований вище перелік президентських повноважень, пропонуючи власні моделі.

Послідовність згаданих категорій також важлива. Вони зумовлюються ступенем впливу на політику країни. До символічних повноважень президента Чеської Республіки належать процедура відкриття національних свят і звернення до народу з привітанням або ж закликом до дій. Ці правомочності позбавлені негайного політичного результату чи впливу, бо президент – не єдина людина, яка може здійснювати ці дії.

Церемонійні повноваження, які передбачають вручення державних нагород або надання почесних звань, також не мають особливого політичного значення. Але оскільки таким чином можна зачепити інтереси не лише конкретних осіб, а й соціальних груп, саме ці повноваження використовуються для нагороди, покарання або ж спонукання до дій.

Процедурні повноваження президента ЧР, такі як інавгурація парламенту, скликання засідань Палати депутатів, призначення дати національних виборів, мають потенційно більший вплив на політичні процеси, ніж попередні категорії, оскільки в разі неспроможності чи відмови лідера від виконання цих повноважень у країні може спалахнути конституційна, законотворча або політична конфронтація.

Що стосується повноважень президента ЧР призначати людей на керівні державні посади і відкликати їх (наприклад, прем'єр-міністра, суддів Конституційного та Верховного суду, президента і віце-президента Верховного контрольного комітету, членів Банківської ради Чеського національного банку та керівників дипломатичних представництв), вони цілком підпадають під визначення «політично важливих». Адже вибір політиків, які опиняться на ключових

посадах, слід розглядати як суттєвий вплив на процеси й шляхи керівництва країною. Можливість призначати кандидатів на керівні державні посади – це одне з найбільш впливових повноважень, наданих президенту. Призначаючи політиків-одномовців, глава держави матиме змогу визначати політичний курс країни.

І, нарешті, повноваження, що визначаються як суто політичні – наприклад, право підписувати закони або ж накладати на них вето – безпосередньо впливають на політичне життя країни. Автор з'ясувала, що роль президента ЧР у законодавчому процесі не є значною. Це виражається в тому, що він відповідно до Конституції 1992 року не наділений правом законодавчої ініціативи (правом, котре, до речі, завжди належало федеральному президенту в Чехословаччині), а також нескладною процедурою подолання парламентом відкладального вето на прийнятий ним закон з боку глави держави. Водночас, президент має право звернутися до Конституційного суду щодо скасування закону чи його окремих положень з мотивів невідповідності Конституції.

Крім вищенаведених повноважень, президент Чеської Республіки має право брати участь у засіданні обох палат парламенту, їх комітетів і комісій, де може будь-коли взяти слово.

Однак варто пам'ятати, що чеське законодавство передбачає два конституційні обмеження президентської влади, покликані значно її послаблювати. По-перше, є перелік умов і обставин, за яких президент, аби скористатися своїми повноваженнями, мусить отримати згоду прем'єр-міністра чи іншого члена Кабінету міністрів. Це положення діє при укладанні й ратифікації міжнародних договорів, призначенні на посаду суддів та керівників дипломатичних представництв [5, с.165]. Другим найсуттєвішим обмеженням президентських повноважень є спроможність законодавчої влади усувати «неслухняних» президентів. Порушення процедури імпічменту щодо глави держави можливе лише за підставою вчинення ним державної зради. У цьому випадку за обвинуваченням Сенату справу розглядає Конституційний суд, причому передбачена, по суті, тільки конституційна відповідальність – втрата повноважень президента ЧР і можливості в майбутньому знову обіймати цю посаду. За вчинений главою держави злочин він не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності й після припинення його повноважень.

Специфікою стосовно європейської конституційної практики виступає правове регулювання в Чеській Республіці ситуації, в якій повноваження президента припиняються достроково. Відповідно до ст.66 Конституції ЧР, якщо звільняється пост президента республіки, а новий глава держави ще не обраний або не склав присяги, його повноваження тимчасово будуть здійснювати

частково голова уряду, а частково – голова Палати депутатів. Голова уряду в такому випадку буде виконувати повноваження президента, котрі вимагають контрасигнації, і додатково володітиме правом оголошувати вибори до обох палат парламенту та правом призначати на посади і підвищувати в званнях генералів. До голови Палати депутатів відійдуть ті повноваження президента, котрі здійснювалися ним самостійно. Частина президентських повноважень не може бути передана іншим державним органам у жодному разі. Так, за вакантної посади глави держави ніхто не має права призначати голову і заступника голови Верховного суду, приймати рішення про помилування, про розпуск Палати депутатів, підписувати закони і повертати до парламенту прийняті закони, призначати президента і віце-президента Верховного контрольного комітету [17, с.10].

Нова політична еліта визначила, що обрання президента вищим законодавчим органом держави є найоптимальнішим для Чеської Республіки. Експерт Інституту політики України О. Палій виокремлює мотивації, що зумовлюють доцільність проведення виборів глави держави в парламенті [8, с. 6]:

1) незначні розмір території та чисельність населення держави. Адже в малих країнах зв'язок парламенту з суспільством є досить тісним. Особливість представницької демократії у цих державах не вимагає додаткового механізму легітимації центральної влади за рахунок прямих виборів президента. Обрання президента в парламенті забезпечує достатню суспільну легітимність статусу глави держави та центральної влади як такої. Невелика територія Чехії та незначні відмінності між краями не вимагають того, щоб президент отримував додатковий аргумент задля забезпечення легітимності центральної влади в регіонах;

2) висока довіра до результатів виборів з боку суспільства. Для чеської політичної культури характерний високий рівень демократичності, який передбачає значний рівень довіри до парламенту як інституції та парламентаріїв. Протягом новітньої історії у ЧР не було істотних нарікань до демократичності виборчих кампаній. Відсутність сумнівів у чеському суспільстві щодо об'єктивності і прозорості виборів дозволила заощадити значні кошти, які, в іншому випадку, витрачалися б на проведення загальнонаціональної виборчої кампанії;

3) обрання президента парламентом значною мірою робить передбачуваним політичний процес. Відбувається істотна кореляція між результатами єдиних загальнонаціональних парламентських виборів та політичною орієнтацією президента. Таким чином у Чеській Республіці вдалося уникнути протистояння між президентом

і урядом, що зменшило загрозу системного протистояння між інститутами влади;

4) завдяки виборам президента в парламенті суспільство певною мірою виводиться з активної дискусії щодо кандидатури президента та політичної боротьби за цю посаду. Прямі президентські вибори, як правило, викликають певну дестабілізацію політичного життя, а іноді – й державного механізму. Обрання президента парламентом у Чехії дозволило певною мірою уникнути цієї небезпеки.

У Конституції ЧР визначено, що президент обирається на спільному засіданні обох палат парламенту строком на 5 років. Висунути кандидата на цю посаду можуть щонайменше 10 депутатів чи 10 сенаторів, а обраним президентом вважається той із кандидатів, який отримає абсолютну більшість голосів усіх депутатів і таку ж більшість сенаторів. Якщо жоден із кандидатів такої більшості не здобуде, протягом 14 днів проводиться другий тур виборів, у яких бере участь кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів у Палаті депутатів і кандидат з найбільшою кількістю голосів у Сенаті. У другому турі обраним на пост президента вважається той кандидат, який здобув абсолютну більшість голосів присутніх депутатів і абсолютну більшість голосів присутніх сенаторів. Якщо і в другому турі президента обрати не вдалося, протягом 14 днів проводиться третій тур виборів, у ході якого обраним буде вважатися той із кандидатів другого кола, котрий здобуде абсолютну більшість голосів присутніх депутатів і сенаторів, причому підрахунок відбувається не окремо по палатах, а спільно. Вибори проводяться протягом останніх 30 днів терміну повноважень президента або ж протягом 30 днів після дострокового припинення його повноважень [17, с.9].

Практика показала, що такий механізм обрання президента був дієвим у Чеській Республіці упродовж 1990-х років. На нашу думку, це було пов'язано насамперед із перебуванням на цій посаді В. Гавела. Він виконував роль морального лідера нації і за всі ці роки виступав фактично сполучною ланкою між державою та громадянським суспільством. Така позиція сприяла консолідації нації. Крім того, В. Гавел мав авторитет у колі депутатів та сенаторів, адже на президентських виборах 1993 і 1998 років він отримав майже одностайну підтримку.

Після обрання у 2003 році на цю посаду «прагматика» В. Клауса у чеському суспільстві виникла гостра дискусія з приводу введення прямих виборів глави держави. Особливого масштабу ця полеміка набула у 2008 році, коли відбулися чергові вибори президента республіки. Така ситуація була пов'язана з тривалою процедурою обрання глави держави (в три тури), яка дещо дестабілізувала політичне життя. В. Клаус, як у 2003, так і в 2008 роках отримав

мінімальну кількість голосів депутатів, необхідну для обрання на пост президента (просту більшість). Із 281 парламентаря у 2003 році за нього було віддано 142 голоси. У 2008 році у третьому турі за В. Клауса проголосували 141 представники парламенту із 280 присутніх на засіданні, а саме: 93 депутати Громадянської демократичної партії, частина християнських демократів і декілька членів фракції Чеської соціал-демократичної партії та 48 senatorів. Причому найбільшим нонсенсом є те, що не всі представники парламентської коаліції проголосували за обрання на посаду глави держави В. Клауса, натомість свою підтримку йому висловили члени опозиційної партії, які були негайно виключені з лав Чеської соціал-демократичної партії.

Однак дискусія з приводу запровадження всенародних виборів глави держави була відкладена до виборів Сенату в листопаді 2008 року. Сучасна розстановка політичних сил у парламенті не дозволить прийняти такий закон, оскільки для його ухвалення необхідна конституційна більшість в обох палатах парламенту, а в Сенаті наразі абсолютною більшістю володіє ГДП.

Грунтовний аналіз чеської Конституції дозволяє нам зробити висновок, що президент у ЧР відіграє здебільшого символічну роль. Його основна функція – адекватна репрезентація держави за кордоном. Крім цього, він має досить широкий спектр дій для призначення кандидатів на керівні посади. Глава держави слідкує за дотриманням конституційних норм, є головнокомандувачем збройних сил, призначає послів, суддів Конституційного чи Верховного суду або їх голову. Президент висуває кандидатуру на пост прем'єр-міністра, враховуючи результати виборів та співвідношення сил у парламенті. Він також призначає парламентські вибори, має право розпустити парламент, якщо останній не схвалює запропоновану кандидатуру на пост глави уряду або склад Кабінету міністрів. І хоча чеський президент – найупізнаваніша політична фігура в країні, йому бракує саме політичних повноважень, які мають визначальний вплив на політичну систему Чеської Республіки. Де-факто він є моральним лідером нації. Саме завдяки цьому авторитету глава держави і володіє суттєвим впливом. Президент виконує роль політичного арбітра, координатора діяльності державних органів та медіатора між ними у конфліктних ситуаціях.

Ще одним важливим аспектом реформування основних політико-владних інституцій незалежної Чеської Республіки стала модернізація центральних органів виконавчої влади. Слід відзначити, що в новій Конституції ЧР сформульоване положення про те, що уряд є вищим органом виконавчої влади (ст. 67). Таке формулювання визначає ієрархічний характер системи органів виконавчої влади, очолюваної урядом. У цьому сенсі можна

сказати, що саме уряд керує державою. У Чехії Основний закон не формує переліку повноважень уряду, оскільки вважається, що він здійснює всі функції щодо державного управління, якщо тільки їх реалізацію не закріплено Конституцією за іншими органами державної влади. Таке формулювання повноважень у вигляді презумпції на користь уряду виступає доволі рідкісним у конституційній практиці європейських країн. У своїй діяльності уряд ЧР видає постанови, котрі виступають підзаконними актами, проте вони публікуються поряд із законами в офіційній «Збірці законів» [5, с. 210]. Ці правові акти може видавати безпосередньо уряд на основі положень Конституції, конституційного закону або ж звичайного закону, а підписує їх голова уряду і відповідний (залежно від сфери компетенції питання) міністр.

Як і в будь-якій парламентській республіці, чеський уряд діє на коаліційній основі. Основний закон скрупульозно регламентує процедуру його формування. Відповідно до ст.68 Конституції, президент призначає голову уряду і за його поданням – інших членів Кабінету міністрів, котрим доручає управління міністерствами і відомствами. Після цього протягом 30 днів новопризначений уряд постає перед Палатою депутатів з проханням про висловлення йому довіри. Якщо протягом вказаного часу уряд такої довіри не отримає, процедура його призначення повторюється, причому не обов'язково з іншою кандидатурою на посаду голови уряду. Якщо й удруге Палата депутатів відмовить у висловленні довіри, президент призначає голову уряду за поданням голови нижньої палати парламенту. Якщо ж навіть у такий спосіб сформований уряд не отримає довіри з боку Палати депутатів, у президента, як вище вже було сказано, виникає право розпуску нижньої палати парламенту і призначення дострокових виборів до неї [17, с.11].

Уряд ЧР працює колегіально, приймаючи рішення на засіданнях абсолютною більшістю голосів. Конституція у ст.77 визначає функції голови уряду, котрого повсякденно називають «прем'єром» – він організує діяльність вищого органу виконавчої влади, керує його засіданнями, виступає від його імені, виконує іншу діяльність, передбачену законами.

Незалежна Чеська Республіка отримала у спадок систему міністерств і відомств ще з часів, коли вона виступала суб'єктом Чехословацької Федеративної Республіки. Закон Чеської національної ради «Про утворення міністерств і інших центральних органів державного управління» з чисельними змінами і доповненнями залишився чинним і після припинення ЧСФР. Відповідно до цього закону станом на 1993 року в Чеській Республіці функціонували 16 міністерств.

Особливістю трансформації уряду ЧР було те, що структура міністерств істотно не змінювалася, адже на сучасному етапі вона є майже ідентичною. До закону «Про утворення міністерств і інших центральних органів державного управління» були внесені лише незначні зміни. Так 11 жовтня 1996 року згідно з новим законом було створене Міністерство з питань місцевого розвитку, ліквідоване Міністерство господарської конкуренції, а Міністерство транспорту було реорганізоване в Міністерство транспорту і зв'язку. Згодом у зв'язку із зовнішньополітичними та економічними змінами у Чеській Республіці було створено Міністерство європейської інтеграції.

Сучасна структура уряду Чеської Республіки передбачає наявність голови, його чотирьох заступників та профільних міністрів. У складі уряду працюють також й інші органи, найважливішими з яких є: 1) Рада безпеки держави; 2) Рада уряду ЧР з питань прав людини; 3) Рада уряду ЧР з питань національних меншин; 4) Рада уряду ЧР з питань досліджень і розвитку; 5) Рада уряду ЧР з питань забезпечення рівних прав між чоловіками та жінками; 6) Рада уряду з питань збереження сталого розвитку; 7) Рада уряду з питань безпеки та охорони праці; 8) Рада уряду з питань діяльності неурядових неприбуткових організацій; 9) Рада уряду з проблем інформаційного суспільства; 10) Комітет з питань врегулювання відносин між державою та церквою; 11) Комітет з питань європейської інтеграції; 12) Уповноважений з прав людини.

Такий перелік органів свідчить про основні напрямки діяльності уряду, які охоплюють найважливіші сфери життєдіяльності чеського суспільства.

Доцільним у контексті дослідження буде розглянути модель взаємовідносин уряду і Палати депутатів ЧР, тому що не може бути справжньої демократичної держави, в якій парламент не виконує роль механізму стримувань і противаг, а уряд не контролюється законодавчою владою.

Взаємозв'язки між законодавчою та виконавчою владою базуються на системі взаємообмежень. Адже міцні інститути та система стримувань і противаг запобігають виникненню серйозних політичних криз. Прийнято вважати, що Конституція Чехії визначила відносно хороші рамки для цього.

Відповідальність уряду можна поділити на політичну (перед главою держави та парламентом) та юридичну (за вчинені правопорушення). Якщо юридична відповідальність існує в державах із будь-якою формою правління, то політична відповідальність є характерною для парламентських та змішаних моделей. Вітчизняні та зарубіжні конституціоналісти часто визначають політичну відповідальність уряду як засіб парламентського контролю за його діяльністю, проте авторці видається за доцільне погодитись

із Б. Страшуном, який пропонує розуміти відповідальність не як форму контролю, а як наслідок [11, с.148]. Розрізняють дві форми відповідальності: колективну (солідарну) та індивідуальну.

Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом вираження йому вотуму недовіри або відмови у довірі. Вотум недовіри є механізмом, що використовується членами парламенту для зміни складу уряду, який втратив підтримку більшості. Як правило, законодавством передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може лише певна (доволі значна) група депутатів. Аби не допустити зловживань цим правом, часто закріплюються додаткові обмеження. Наприклад, вираження недовіри уряду пов'язується із можливістю розпуску парламенту.

У ЧР відносини між законодавчою та виконавчою владою також засновані на інституті «довіри» чи «недовіри». Крім отримання довіри уряду під час його формування, Основний закон передбачає ще два випадки, коли ставиться питання про довіру уряду. По-перше, Кабінет міністрів самостійно може запропонувати Палаті депутатів подання про висловлення довіри до себе (ст.71), пов'язавши це питання з певним законопроектом, уряд може домогтися його прийняття Палатою депутатів протягом трьох місяців, бо, як уже відзначалося, несхвалення такого законопроекту є підставою для розпуску президентом цієї палати легіслатури. Таке повноваження уряду виступає ефективним інструментом стимулювання створення парламентської більшості не взагалі, а на базі урядової програми.

По-друге, Палата депутатів може самостійно поставити питання і прийняти рішення про висловлення недовіри уряду. Це право для неї випливає з конституційної обставини, що Кабінет міністрів є політично відповідальним перед нижньою палатою парламенту. У цьому випадку пропозиція про висловлення недовіри уряду розглядається Палатою депутатів, якщо її подали у письмовому вигляді щонайменше 50 депутатів. Для прийняття рішення необхідна підтримка абсолютної більшості від загального складу цієї палати парламенту. Рішення про «вотум недовіри» не пов'язане з рішенням про висловлення довіри новому складу уряду чи новому його голові (як у Німеччині, наприклад). Відзначимо також, що чеський уряд несе колективну відповідальність, тому парламентська недовіра може бути висловлена всьому його складу одночасно, а не окремим членам.

Конституція ЧР врегульовує також інститут відставки уряду. Передбачено, що він подає у відставку в таких випадках [17, с.12]:

- 1) якщо Палата депутатів відкинула його подання про висловлення недовіри;

- 2) якщо Палата депутатів висловила йому недовіру;
- 3) розпочалося установче засідання новообраної Палати депутатів.

У цих випадках президент повинен прийняти його відставку. Якщо за цих обставин уряд у відставку не подає, президент відкликає його.

Модернізація функцій уряду в ЧР зайняла короткий проміжок часу та відзначилося ефективним характером. Адже діяльність усіх урядів новітньої доби була спрямована на утвердження Чеської Республіки як європейської держави з відповідними політичними та економічними інституціями. При цьому, незважаючи на різні ідеологічні підходи, в обґрунтуванні тих чи інших суспільних явищ, усі уряди дотримувалися визначеного на початку трансформації курсу на побудову демократичного суспільства. Негативним у чеській практиці є те, що часто розподіл портфелів відбувається за партійним, а не професійним принципом, що не завжди сприяє результативній діяльності певних міністерств.

Підбиваючи підсумки, треба підкреслити, що Конституція Чеської Республіки була спрямована насамперед на те, щоб не допустити концентрації влади в руках лідера-автократу. Вона передбачала формування сильного парламенту, який забезпечив би консолідацію виконавчої влади. У результаті в Чехії утвердилася парламентська демократія і парламент має конституційну перевагу перед виконавчою владою. Він перебуває в центрі політичної системи і сприяє її ефективному функціонуванню.

Такий розвиток подій обумовлений історичними традиціями та політичною культурою чеського суспільства. Нова політична еліта запозичила ідею парламентаризму, заснованого на засадах чехословакізму Т. Г. Масарика, а структурна модель була перейнята від федерального парламенту Чехословаччини періоду 1968-1992 років. Таким чином, передбачалося створення бікамерального парламенту – Палати депутатів та Сенату.

Основними недоліками системи міжінституційної взаємодії, сформованої в умовах чеського демократичного переходу, виступають: недовіра Сенату як «палати територіального представництва» у зв'язку із незначними його повноваженнями та недостатньою роллю територіальних автономій у його формуванні. Однак незважаючи на цей дефект, наразі в Чеській Республіці не передбачається скасування Сенату і перехід до однопалатної структури парламенту.

Оскільки конституційні відносини у Чеській Республіці побудовані за схемою «уряд – парламент та президент», варто зауважити, що більшість важелів влади знаходяться у керівників політичних партій, які займають провідні позиції у законодавчому

органі. З цієї точки зору, парламент виступає як своєрідний механізм, за допомогою якого втілюється політика правлячих партій, тобто тих, які перемогли в ході парламентських виборів. Суто партійний характер має, звичайно, і уряд, голова якого очолює або представляє партію парламентської більшості. Роль прем'єр-міністра близька до ролі канцлерів у Німеччині та Австрії. Вся повнота законодавчої влади належить парламенту, а центром виконавчої влади є уряд. Можна напевно прогнозувати, що парламент і надалі залишатиметься головним політичним інститутом Чеської Республіки.

1. Даль Р. Демократия и ее критики / Роберт Даль. – М.: «Российская политическая энциклопедия», 2003. – 576 с. 2. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе / Ральф Дарендорф // Вопросы философии. – 1990. – №9. – С. 69-75. 3. Дем'янець В. Інститут президентства в країнах Центрально-Східної Європи / Валерій Дем'янець // Нова політика. – 1999. – № 3. – С. 5-7. 4. Кынев А. Інститут президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации / Александр Кынев // Политические исследования. – 2002. – №2. – С. 126-137. 5. Лемак В. Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації / Василь Лемак. – Ужгород: «Ліра», 2002. – 248 с. 6. Лендбел М. Вибір інституційного дизайну публічної влади як фактор консолідації демократії в країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Чеської Республіки) / Мирослава Лендбел, Наталія Петрушка // Грані: Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – 2008. – №5 (61). – С. 135-140. 7. Линц Х. Опасности президентства / Хуан Линц // Пределы власти. – 1994. – № 2-3. – С. 3-24. 8. Палій О. Обрання президента парламентом: європейський досвід та українські реалії / Олександр Палій // Політичний календар. – 2003. – № 6. – С. 6-8. 9. Петрушка Н. Інститут парламентаризму в Чеській Республіці: характеристика та основні функції / Наталія Петрушка // Віче. – 2007. – №18. – С. 56-58. 10. Петрушка Н. Консолідація демократії як ключовий етап демократичного транзиту: чеський досвід для українського суспільства / Наталія Петрушка // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія. Вип. 10 / Міністерство освіти і науки України; Ужгородський національний університет; Редкол.: М. Вегеш (гол. ред.), В. Андрущенко, О. Бабкіна та ін. – Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2008. – С. 253-256. 11. Страшун Б. Конституционные перемены в Восточной Европе. 1989 – 1990 / Борис Страшун. – М. : Юрид. лит., 1991. – 248 с. 12. Холмс С. Посткоммунистический институт президента (Президентские

полномочия в странах Восточной Европы) / Стивен Холмс // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1994. – №1. – С. 53-57. **13.** Cabada L. Politický systém České republiky. Historie a současnost / Ladislav Cabada, Karel Vodička. – Praha : Portál, 2007. – 374 s. **14.** Fiala P. Česká republika: transformující se nebo konsolidovaný politický systém? Pokus o aplikaci obecných kritérií a indikátorů konsolidace na český případ [Электронный ресурс] / Petr Fiala // Středoevropské politické studie. –2001. – №3. – Режим доступа до журнала : <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=93> **15.** Filip J. Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu / Ján Filip // Časopis pro právní vědu a praxi. – 1994. – № 2. – S. 105-129. **16.** Olson D. The Czech Senate: From Constitutional Inducement to Electoral Challenge / David Olson // East European Constitutional Review. – 1996. – № 4. – P.47-50. **17.** Ústava České republiky // Sb. zak. č. 1/1993. – S.1-16. **18.** Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 Změna: 347/1997 Sb. Změna: 300/2000 Sb. Změna: 448/2001 Sb. Změna: 95/2001 Sb. **19.** Zákon o jednacím řádu Poslanecké snemovny // Sb. zak. č. 90/1995. – S.1010-1049. **20.** Zákon o jednacím řádu Senátu // Sb. zak.č. 107/1999. – S. 2583-2587. **21.** Zákon o Kanceláři prezidenta republiky // Sb. zak. č.114/1993. – S. 598-605.