

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ,
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ
ЧОРНОМОРСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**

Сорока Світлана Вікторівна

**МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ І ПАРЛАМЕНТУ
В ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА**

МОНОГРАФІЯ

**Миколаїв
2012**

Рецензенти:

Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор, завідувач кафедри фінансів, обліку і аудиту Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, заслужений діяч науки і техніки України;

Івашова Л. М. – д.держ.упр., професор, завідувач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України;

Руденко О. М. – д.держ.упр., доцент, начальник відділу європейської інтеграції та адаптації зарубіжного досвіду Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України.

Рекомендовано до друку вченою радою Чорноморського державного університету імені Петра Могили (протокол № 2 від 11 жовтня 2012 року).

Сорока С. В.

Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : монографія / Світлана Вікторівна Сорока. – Миколаїв: ФОП Ємельянова Т. В., 2012. – 421 с.

ISBN 978-966-2650-09-9

У монографії досліджено механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації функцій державного управління в країнах Європейського Союзу. Докладно розглянуто інституційно-правові основи взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі, особливості застосування механізмів взаємодії уряду і парламенту під час реалізації парламентської відповідальності уряду та виконання контрольної функції державного управління. Розроблені практичні рекомендації щодо оптимізації та удосконалення механізмів взаємодії Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу.

Монографія розрахована на фахівців у галузі державного управління, конституційного права та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, студентів.

УДК 328.1:061.1 EU
ББК _____

ISBN 978-966-2650-09-9

© С. В. Сорока 2012
© Т. В. Ємельянова 2012

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА ПАРЛАМЕНТУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ	8
1.1. Теоретико-методологічні аспекти взаємодії уряду і парламенту та стан наукової розробки проблеми	8
1.2. Сутність та моделі взаємодії уряду й парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління	39
1.3. Основні механізми парламентського контролю над урядом: теоретичний аспект	58
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ І ПАРЛАМЕНТУ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ КРАЇН ЄС	80
2.1. Роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в країнах Європейського Союзу	80
2.2. Механізми впливу уряду на перебіг законодавчого процесу в парламенті: особливості застосування та аналіз ефективності	100
2.3. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі	122
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА ПАРЛАМЕНТУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ	156
3.1. Роль парламенту в процесі формування уряду в країнах Європейського Союзу	156
3.2. Особливості застосування механізму вотуму довіри парламенту за ініціативою уряду	165
3.3. Вотум недовіри як форма взаємодії уряду і парламенту в процесі виконання державно-управлінських функцій	182

РОЗДІЛ 4. МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ І ПАРЛАМЕНТУ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Депутатські запити як форма парламентського контролю уряду в країнах Європейського Союзу 210

4.2. Парламентські слухання та дебати як інструменти інформаційно-корекційного контролю уряду 227

4.3. Роль постійних комітетів та тимчасових комісій у процесі парламентського контролю уряду в країнах ЄС 237

РОЗДІЛ 5. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ КАБІNETУ МІНІСТРІВ І ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

5.1. Еволюція взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації функцій державного управління в Україні на сучасному етапі 260

5.2. Оптимізація співпраці Кабінету Міністрів і Верховної Ради України в процесі реалізації законодавчої функції 274

5.3. Удосконалення механізму реалізації функції парламентського контролю уряду в Україні 298

ВИСНОВКИ 329

ДОДАТКИ 343

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 359

ВСТУП

В умовах проведення реформи системи державного управління в Україні, одним з головних завдань якої є розвиток спроможності уряду і парламенту до ефективної комунікації та координації під час виконання своїх основних функцій, проблема взаємодії уряду та парламенту набуває все більшої актуальності. Процес парламентського контролю, підготовки стратегічних документів та законодавча діяльність часто ускладнюються саме через відсутність чітких механізмів узгодження різних позицій та інтересів під час взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади.

Характер взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі реалізації ними державно-управлінських функцій визначає характер системи державного управління. Говорити про демократичність державного управління можна лише в тому випадку, якщо система управління передбачає ефективний контроль уряду парламентом, а також можливість ефективного впровадження урядом власної політики за допомогою законів, прийнятих парламентом. Демократична модель взаємодії гілок влади є необхідною умовою та критерієм перетворень, індикатором здатності системи державного управління до модернізації та розвитку, показником характеру владних відносин. Від ефективності процесу взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій залежить ефективність державного управління в країні. Налагодження конструктивної взаємодії уряду з парламентом є одним з пріоритетних напрямів державного управління, що гарантовано забезпечить розв'язання першочергових завдань соціально-економічного розвитку держави.

Потреба дослідження механізмів взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій в європейських країнах, зокрема в Україні, обумовлена низкою причин. По-перше, необхідністю удосконалити та оптимізувати систему урядово-парламентської взаємодії. Практика державного управління незалежної України засвідчила значні проблеми в цій сфері, а саме неможливість функціонування системи державного управ-

ління в ситуаціях, коли відсутній консенсус між представниками уряду і парламенту. Необхідним є введення механізмів, які б виключали ризики поглиблення парламентсько-урядових криз та їх переростання у кризи державного управління. Взаємодія має відбуватися на таких засадах, щоб політичні зміни не мали значного впливу на дієвість та ефективність системи управління.

По-друге, це пов'язано з конституційними змінами, що відбувалися в Україні протягом 2004-2010 років. Вони засвідчили, з одного боку, необхідність удосконалення правових положень про діяльність уряду та парламенту, а з іншого – неефективність конституційних змін 2004 року на практиці, що спричинило їх скасування у 2010 році. Потреба модернізації Конституції залишається актуальною. У зв'язку із цим Указом Президента України від 25 січня 2012 року була створена Конституційна Асамблея, яка, будучи спеціальним допоміжним органом, має на меті підготовку законопроекту про внесення змін до Конституції України.

По-третє, існуючі в країнах Європейського Союзу механізми взаємодії уряду і парламенту позитивно впливають на систему державного управління, дають можливість стабільно розвиватися, здійснювати реформи та адекватно реагувати як на внутрішні, так і на зовнішні соціально-політичні та економічні зміни. Необхідність вивчення цього досвіду та його врахування в українських реаліях обумовлена тим, що Україна проходить той шлях розвитку, який країни Європейського Союзу вже пройшли, а також намагається інтегруватися у Європейське Співтовариство.

Окремі проблеми механізмів взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій досліджуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Аналізу співпраці уряду та парламенту в процесі реалізації законодавчої функції присвятили свої оригінальні праці Д. Н. Кордік, І. Н. Кирякова, Д. А. Лагун, С. Г. Дзибова, В. С. Троїцький, Д. Ковриженко, Ю. В. Тороп, Л. Д. Антошук, О. В. Богачова, Л. М. Легін, Р. М. Веснін, О. М. Мудра, М. Кременський, М. Новаковський, В. Закревський, Г. Пандера, М. Стахурська, М. Холенберг, М. Берек, Р. Зубек, Т. Заласинський, Е. Борхето, М. Гюліані, У. Себерер, Г. Дорінг, Г. Хрістіан, Л. Мартін, В. Хеллер.

Актуальні проблеми реалізації функції контролю в державному управлінні та парламентського контролю уряду як його різновиду знайшли відображення в роботах Є. А. Кочерина, О. П. Полінця, А. З. Завалунова, О. І. Сушинського, В. М. Гаращука, О. О. Майданник, І. К. Залюбовської, Ю. Г. Барабаш, О. В. Коврякової, О. В. Яценко, В. К. Стеніної, М. Г. Нікітенко, І. П. Окуліча, С. В. Ківалова, О. М. Держалюка, О. Самойлюка, Л. Щербанюка, П. Сарнецького, Р. Мояка, М. Стебельського, Т. Бергмана, В. Мюллера, К. Строма, М. Бломгрена, С. Вітмор, Х. Ямамото, В. Деласала, К. Лестон-Бандерас, Ф. Нортон, М. Санчеса де Діоса, С. Турпіна, А. Томпкінса, Г. Маршала, П. Лейленда, М. Гранта, Т. Вейчеха. У процесі розроблення теоретико-методологічних засад вивчення функцій державного управління в цілому або функцій окремих органів державної влади важливу роль відіграли наукові праці В. Я. Малиновського, Х. В. Сушкової (Приходько), О. О. Майданник, А. В. Дуди, І. І. Бринзова, А. Ю. Чернобаєвої, Н. Ф. Попова, Ю. А. Соколової, М. А. Бучакової.

Водночас, відзначаючи значний внесок учених у розвиток науково-теоретичних розробок окремих аспектів урядово-парламентської взаємодії, а саме особливостей парламентського контролю виконавчої влади, участі уряду в реалізації законодавчої функції державного управління, слід звернути увагу на відсутність системних комплексних досліджень теоретико-методологічних засад та аналізу основних механізмів взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій, врахування досвіду країн Європейського Союзу в цій сфері. Отже, метою даної монографії є наукове обґрунтування теоретичних та методологічних засад, комплексне дослідження механізмів взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління в країнах Європейського Союзу, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи урядово-парламентської співпраці в Україні на основі європейського досвіду.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА ПАРЛАМЕНТУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ

1.1. Теоретико-методологічні аспекти взаємодії уряду і парламенту та стан наукової розробки проблеми

Принцип поділу державної влади забезпечує поряд із гарантією незалежності окремих гілок влади та несумісності їх функцій також налагодження конструктивної співпраці між ними, правомірний вплив одних гілок влади на інші з метою досягнення максимальної ефективності державного управління. Система взаємодії органів державної влади має включати як елементи взаємного контролю, так й елементи самостійності у виконанні власних повноважень. Необхідність взаємодії гілок влади є необхідною умовою єдності державної влади як форми існування єдиної держави. Важливість конструктивної співпраці уряду і парламенту для системи державного управління засвідчує досвід розвинених європейських країн. Така взаємодія дозволяє країнам стабільно розвиватися, здійснювати реформи, адекватно реагувати на зміни міжнародної ситуації тощо. На практиці забезпечити бездоганну урядово-парламентську співпрацю досить важко, тому країни змушені періодично залучати нові механізми і засоби для її оптимізації.

У процесі взаємодії уряд та парламент виконують значну частину державно-управлінських функцій, а отже, від якості співпраці залежить якість їх реалізації. Функції органів державного управління слід відрізнити від функцій державного управління, хоча вони за суттю являють собою управлінські впливи, але перші – юридично встановлені для певного органу або організації, а другі – загальні для всіх органів та держави в цілому. Перш ніж перейти до визначення тих функцій, які виконують парламент та уряд у процесі управлінської діяльності, звернімося до визначення поняття функцій державного управління. Функції державного управління – це роль, яку виконує державний апарат для того, щоб здійснити відпо-

відний вплив на суспільну систему для досягнення цілей держави, напрям його владного впливу [75, с. 160].

З іншого боку, функції державного управління – це напрямок діяльності. У теорії управління функція виступає як форма, засіб прояву між різними управлінськими процесами в межах даної державної системи. У функцій управління є певні особливості:

- функції управління компонентів мають доцільний характер і здійснюються в межах (усередині) організації, зміни структури організації ведуть до зміни функцій;
- функції управління мають відносну самостійність щодо системи;
- функції управління мають координаційний характер, що дозволяє узгоджувати функції компонентів системи по горизонталі;
- функції управління знаходяться в субординаційній залежності, коли їх узгодження відбувається по вертикалі (характер субординації показує специфіку функцій і неоднакове їх значення у функціонуванні системи) [231, с. 85].

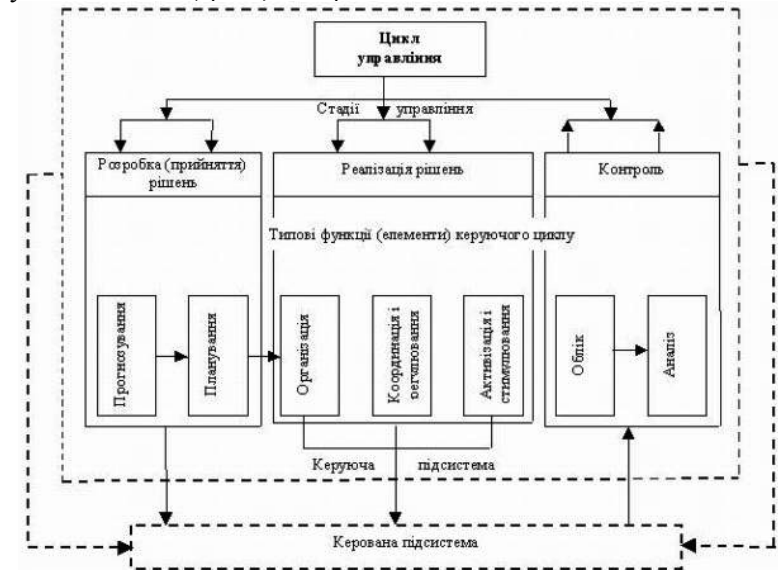


Рис. 1.1. Зв'язки та взаємодія функцій державного управління

Існують декілька класифікацій функцій державного управління. Наведемо дві найбільш розповсюджені в науковій літературі. Так, В. Я. Малиновський розподіляє управлінські функції в межах єдиної системи на три види: а) основні; б) загальні; в) допоміжні, які складаються з таких категорій:

- основні функції – це ті, що покликані служити колективним (загальним) інтересам суспільства для вирішення завдань політико-адміністративного, економічного та соціокультурного характеру (політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні функції);

- загальні функції – відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, що виходять із загальних завдань державного управління, є типовими для всього управлінського процесу та спрямовані на забезпечення ефективного функціонування апарату державного управління (стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль);

- допоміжні функції – функції, що виходять із допоміжних завдань управління, безпосередньо не впливають на діяльність об'єкта управління, однак покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також життєздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів (управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансова функція, юридично-судова функція, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю) [200, с. 9].

За іншою класифікацією державно-управлінські функції поділяють на загальні, спеціальні та допоміжні. Реалізація загальних функцій покладена в основу будь-якої управлінської діяльності, серед них функції планування, прийняття рішень, мотивація, організація, комунікація та контроль [75, с. 161-162]. Водночас не можна не згадати такі загальні функції державного управління, як прогнозування, моделювання та регулювання. Прогнозування як спосіб розробки науково обґрунтованих оцінок майбутніх процесів та ситуацій, що підлягають управлінському впливу, відіграє важливу роль у державному управлінні, оскільки без нього неможливо передбачити наслідки прийняття того чи іншого управ-

лінського рішення. Моделювання являє собою створення системи, призначеної для запланованого управління, вирішення завдань та досягнення поставлених цілей. Під регулюванням розуміють регламентацію державою в законодавчих та інших нормативно-правових актах загальних вимог до державної управлінської діяльності, що здійснюється органами державного управління.

Важливу роль у сучасних системах державного управління відіграє функція координації, яка є важливою об'єктивною передумовою удосконалення системи державного управління [34, с. 6]. Координація являє собою узгодженість діяльності різних державних органів для досягнення спільних цілей і завдань. Тенденції адміністративних перетворень у демократичних країнах свідчать про посилення різноманітних координаційних зв'язків і створення координаційних органів управління. Уперше сутність координації як однієї з основних функцій управління визначив французький дослідник, засновник класичної школи управління А. Файоль. Згідно з його теорією, сутністю координації є посилення функціональності цілого через забезпечення безумовної взаємної підтримки функцій [58, с. 146]. Отже, координація як загальна функція державного управління є однією з основоположних і такою, яка впливає на ефективність реалізації всіх інших функцій.

Види та зміст спеціальних функцій обумовлюються відповідною сферою, на яку здійснюється державно-управлінський вплив. Такими функціями є, зокрема, такі:

- забезпечення прав і свобод людини і громадянина, захист форм власності;

- адміністративно-політичні;

- економічні;

- соціальні;

- культурно-освітні;

- надання державних послуг.

Допоміжні функції обслуговують реалізацію загальних та спеціальних функцій, тому від їх успішної реалізації значною мірою залежить результативність та ефективність державно-управлінської діяльності загалом. Серед допоміжних функцій виокрем-

люють функцію управління персоналом, юридичне забезпечення державно-управлінської діяльності, інформаційно-аналітичне забезпечення, документування та ін. [75, с. 162-163].

Розглянувши зміст та класифікацію функцій державного управління перейдемо до розгляду державно-управлінських функцій парламенту та уряду, а потім зупинимось конкретніше на тих, які вони виконують у процесі взаємодії.

Основні функції парламенту як органу законодавчої влади:

– Представницька функція полягає в представництві народу при здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів і реалізується у двох основних формах: організаційній та правотворчій. Організаційними формами є сесії, пленарні засідання, парламентські дебати, парламентські слухання з окремих питань та ін. Правотворчими формами реалізації представницької функції парламенту є прийняття законів, постанов, декларацій, звернень та інших актів [261, с. 8].

– Законодавча функція – обговорення та ухвалення законів, а також інших правових актів, обов'язкових до виконання на території держави.

– Установча функція насамперед пов'язана зі встановленням системи органів державної влади, що здійснюється через прийняття Конституції, а також передбачає наявність широких повноважень, пов'язаних з призначенням, обранням, наданням згоди на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням інших органів державної влади.

– Контрольна функція проявляється у здійсненні парламентом юридично значимих діянь, спрямованих на визначення ступеня відповідності діяльності та правових актів підконтрольних суб'єктів законам, шляхом виявлення, аналізу, узагальнення отриманих даних, інформації з питань контролю, її оцінки на основі співставлення із приписами закону, та, при виявленні порушень, – застосуванні встановлених у законодавстві санкцій та інших заходів впливу щодо усунення виявлених порушень та запобігання їх у майбутньому [196, с. 8]. Парламент здійснює контроль над

урядом: може висловити недовіру уряду в цілому або окремому його члену, проводить слухання, розслідування стосовно діяльності уряду, має право звернутися із запитом тощо.

– Судові та квазисудові функції, які в принципі не є характерними для парламентів, оскільки свідчать про відхід від системи поділу влади, згідно з якою судові функції належать до компетенції судових органів. Тим не менш у низці країн парламенти виконують окремі судові функції. До них можна віднести: 1) діяльність слідчих комісій, що призводить до порушення кримінальних справ; 2) конституційно передбачену процедуру імпічменту (парламентського переслідування) державних посадових осіб за вчинені під час служби злочини; 3) створення парламентами спеціальних судових органів зі свого складу для суду над вищими посадовими особами, що звинувачуються у правопорушеннях [31, с. 107].

Проте діяльність парламенту є ширшою за свій змістом, а отже, на думку автора, є необхідність виділення інформаційно-комунікативної (координаційної) функції, що полягає в наданні об'єктивної інформації про діяльність парламенту, налагодження комунікації з іншими органами державної влади, організаціями та громадянами в процесі виконання власних повноважень (публічність пленарних засідань Верховної Ради України, проведення парламентських слухань, «Години запитань до уряду», громадських слухань, виїзних засідань профільних комітетів тощо). Також слід визначити парламентську функцію відповідальності перед виборцями та іншими органами державної влади, у тому числі конституційної відповідальності.

Основні функції уряду як органу виконавчої влади:

– Бюджетна функція – підготовка проекту закону про бюджет і внесення його на розгляд парламенту, забезпечення виконання затвердженого парламентом державного бюджету та подання звіту про його виконання.

– Функція участі в законотворчій діяльності, до якої можна віднести право на законодавчу ініціативу, тобто подання урядових законопроектів до розгляду парламентом, проведення урядом експертизи законопроектів, внесених іншими суб'єктами зако-

нодавчої ініціативи. Як свідчать сучасні тенденції державного управління, роль уряду в процесі розробки та прийняття законів постійно підвищується.

– Функція виконання законів (виконавчо-розпорядча), яка становить сутність усієї діяльності органів виконавчої влади, полягає в забезпеченні урядом реалізації правових норм, що містяться в законах та підзаконних актах, прийнятих законодавчою владою [252, с. 116].

– Організаційно-розпорядча функція (управління державним апаратом) – уряд здійснює добір і призначення державних службовців, спрямовує і контролює їх діяльність. Ця функція здійснюється через міністерства, відомства, департаменти тощо. Уряд виступає як керівний центр щодо різних ланок державного апарату в цілому.

– Нормотворча функція – видання нормативних актів на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Ця діяльність здійснюється урядом за уповноваженням парламенту без втручання у сферу предметної компетенції парламенту. В інших випадках уряд видає нормативні акти, втручаючись у його компетенцію, однак це відбувається внаслідок того, що парламент делегує власні повноваження уряду. Подібні нормативні акти в даному випадку не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти. Делеговане законодавство дістало поширення в урядовій практиці багатьох держав. Дуже слушною в даному контексті є твердження Ю. А. Соколової, яка вважає, що здійснення нормотворчої діяльності не означає втручання у сферу законодавчої влади, але полегшує завдання останньої і робить процес виконання законів більш гнучким. Нормотворчість виконавчої влади заснована на формулі «на підставі та заради виконання закону», що обумовлює не лише характер «вторинності», але й визначає її головним правореалізуючим засобом, що є рушійною силою [294, с. 9-10].

– Контрольна функція – контроль як всередині виконавчої вертикалі влади, так і зовнішній контроль за парламентом, наслідком якого може бути ініціювання урядом розпуску парламенту.

– Функція здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Даний перелік функцій уряду не є вичерпним, бо в такому випадку не забезпечується можливість взаємодії уряду з іншими органами державного управління та громадськістю. Тому серед державно-управлінських функцій уряду слід також виокремити: інформаційно-комунікативну (координаційну) – надання об'єктивної інформації про діяльність виконавчої влади, інформаційний обмін та налагодження ефективної співпраці з іншими органами державної влади, організаціями та громадянами в процесі виконання власних повноважень; інформаційно-декларативну – представлення парламенту програми діяльності уряду під час його формування, а також звіти з виконання даної програми; функцію відповідальності, підконтрольності та підзвітності перед іншими органами державної влади та населенням.

Автор намагався якомога ширше представити основні функції уряду та парламенту, а також стисло проаналізувати їх. У процесі дослідження виявилось, що функції окремих органів державного управління є достатньо дослідженими, водночас малодослідженими залишаються особливості реалізації цих функцій у процесі взаємодії окремих органів та структур. Така само значна увага науковців присвячена механізмам та методам управління органами державної влади, але майже недослідженими ці аспекти є під час їх взаємодії та взаємовпливу. Зважаючи на це, спробуємо визначити основні форми взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації ними функцій державного управління в таблиці А.1 (Додаток А).

Таким чином, автор виокремлює такі основні форми взаємодії уряду та парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій: формування уряду, законодавчий процес, прийняття та реалізація бюджету держави, розробка та затвердження загальнодержавних програм, делеговане законодавство, виконання законів та інших нормативних актів, прийнятих парламентом, здійснення поточного контролю парламенту за діяльністю уряду, притягнення уряду до парламентської відповідальності, юридична парламентська відповідальність членів уряду, розпуск парламенту за ініціативою уряду.

У процесі взаємодії уряд і парламент у тому чи іншому обов'язку виконують всі основні функції, що належать цим органам, винятком є організаційно-розпорядча функція уряду, яку він здійснює, управляючи власним державним апаратом. Водночас слід зазначити, що важливу роль у сучасних системах державного управління відіграє функція координації, яка є важливою об'єктивною передумовою удосконалення системи державного управління. Координація є однією з основоположних функцій державного управління і такою, яка впливає на ефективність реалізації всіх інших функцій. Саме вона пронизує всі форми взаємодії, що відбуваються між органами державної влади.

Визначивши основні форми взаємодії уряду в процесі реалізації функцій державного управління, перейдемо до важливої для подальшого дослідження частини, присвяченої аналізу історіографії нашої проблеми. Слід зазначити, що дослідження окремих проблем взаємодії органів державної влади розпочалося у XVII столітті. Але, зважаючи на більш ніж 300-річний період наукового аналізу обраної нами проблематики, вивчення та аналіз відповідної літератури дозволяє зробити висновок, що проблема недостатньо досліджена науковцями, потребує нових підходів, використання додаткових джерел, а також переосмислення оцінок фактів і подій багатьох її аспектів.

Розглядаючи основні аспекти взаємодії урядів і парламентів європейських країн, автор вважає необхідним об'єктивно оцінити творчі здобутки попередників, їхній внесок в аналіз досліджуваної проблеми, розкрити досі не вивчені аспекти державно-управлінської практики. Усю історіографію з даного питання можна розділити на три основні періоди: 1) кінець XVII століття – 1920 р., 2) 1920 рр. – 1980 рр., 3) 1990 рр. – 2012 р. Дана періодизація покладена в основу подальшого історіографічного огляду. На підставі географічної та ідеологічної приналежності автор виокремлює радянську, українську і зарубіжну історіографію.

Перший період – кінець XVII століття – 1920 р. – охоплює зародження ідеї розподілу державної влади на окремі гілки та врівноваження їх за рахунок системи стримувань та противаг за класичною формулою невтручання в компетенцію одна одної.

Початкові дослідження взаємодії уряду і парламенту відбувалися в межах вивчення теорії розподілу державної влади, що виникла в XVII столітті. У загальному сенсі теорія розподілу влади передбачає існування в державі трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової, які діють самостійно і взаємно стримують одна одну для того, щоб жодна з них не стала владою абсолютною.

Становлення сучасної теорії розподілу влади пов'язане з виникненням державно-правових теорій у Англії. Видне місце серед англійських мислителів того часу займав філософ Дж. Локк, який у роботі «Два трактати про державне правління» (1690) детально розглядає три різновиди влади: законодавчу, виконавчу і судову, дає їм розгорнуту характеристику та відзначає, зокрема, що законодавча влада «не є і не може бути абсолютно деспотичною ..., адже вона є лише об'єднаною владою усіх членів суспільства, переданою тій особі або зборам, які є законодавцями; вона не може бути більшою за ту владу, яку мали ці особи, коли вони знаходилися в природному стані» [190, с. 340]. Саме тому, що законодавча влада не може бути абсолютною, Дж. Локк і говорить про два інших різновиди влади – виконавчу і судову, які повинні обмежувати законодавчу владу. Проте теорія Дж. Локка – це ще не зовсім теорія розподілу влади в сучасному її розумінні, бо він приходить до висновку, що законодавча влада, оскільки вона створює закони, обов'язкові для виконання усіма, є верховною і уся інша влада витікає з неї і підпорядкована їй. Виконавча влада, за Дж. Локком, підпорядкована законодавчій владі і може бути за її бажанням змінена і зміщена [190, с. 351].

Основоположником сучасної теорії розподілу влади вважається видатний французький мислитель Ш. Л. Монтеск'є. Він уперше проголосує розподіл влади вищим законом державного устрою, який забезпечує політичну свободу громадян. У його роботі «Про дух законів» (1748) робиться головний висновок: «Усе загинуло б, якби в одній і тій самій особі або установі були сполучені три види влади: влада створювати закони, влада виконувати постанови загальнодержавного характеру і влада судити злочинців і вирішувати тяжби приватних осіб» [226, с. 117]. При цьому Ш. Л. Монтеск'є вказував на неможливість практичного розмеж-

ування різновидів влади настільки, щоб це абсолютно виключало втручання однієї влади в діяльність іншої.

Ш. Л. Монтеск'є, виділяючи три гілки влади, ще не приходив до ідеї про їх рівноправ'я, вважаючи, як і Дж. Локк, владу законодавця вищою, а виконавчу – «обмеженою за своєю природою» [226, с. 292]. Проте, він все ж таки пішов далі від Дж. Локка і вивів ще один важливий принцип – має бути не лише розподіл гілок влади, але й їх взаємне стримування [226, с. 289]. За Ш. Л. Монтеск'є, судова влада є такою, що регулює, вона потрібна для того, щоб утримати від крайнощів законодавчу і виконавчу владу. Що стосується законодавчої і виконавчої влади, то вони стримують одна одну. Виконавча влада має право (передусім в особі монарха) накладати вето на рішення законодавчих зборів, встановлює регламент їх роботи, розпускає збори. Законодавча влада контролює виконання законів виконавчою владою, притягає міністрів до відповідальності за порушення законів. Проте Ш. Л. Монтеск'є особливо відзначає, що законодавча влада не повинна обмежувати виконавчу, зупиняючи її рішення, оскільки вона, за своєю природою, вже обмежена і немає сенсу обмежувати її ще раз [226, с. 295].

Важливим механізмом стримування виконавчої влади Ш. Л. Монтеск'є вважає відповідальність посадових осіб перед представницьким органом. Вважається, що саме він перший серед державознавців чітко визначив категорію політичної відповідальності та показав характер відносин між владою, що створює закони, і владою, що їх виконує. На думку Ш. Л. Монтеск'є, виконавча влада, що має в розпорядженні посади, казну, військову силу, схильна до свавілля і зловживань, а тому потребує обмеження і має бути підзвітна законодавчій владі. Він не виокремлює певного координаційного центру, вважаючи, що гілки влади повинні самі врівноважувати одна одну та здатні знайти вихід з кризових ситуацій. Юридичного або політичного механізму вирішення можливого конфлікту між владою він не передбачав. І цю обставину сам розглядав швидше як недолік, ніж перевагу.

Найважливішою рисою виконавчої влади Ш. Л. Монтеск'є вважав швидкість у роботі, а така оперативність забезпечується

тоді, коли влада зосереджена в руках однієї особи, тобто монарха, короля. Врівноваження законодавчої і виконавчої влади досягається завдяки тому, що в компетенції парламенту перебувають фінансові, військові та деякі інші суто управлінські функції, а король одноосібно вирішує затверджувати той чи інший нормативний акт. Жодна з влад не наділяється повноваженнями скасовувати будь-які рішення перших двох, але кожна з них може призупинити ухвалу, яка, на її думку, суперечить закону. Інакше кажучи, влади стосовно одна одної виконують ще й контрольні функції. Водночас Ш. Л. Монтеск'є передбачає за таких умов ризик виникнення управлінських криз, не виключаючи можливості, що матимуть місце випадки, коли така система стримувань паралізуватиме діяльність і парламенту, і короля. Але він впевнений, що обставини все одно змусять їх рухатись і вони знаходитимуть компроміси, тобто узгоджені рішення.

Кінець XVIII століття стає періодом практичного втілення теорії розподілу державної влади під час побудови системи влади в різних державах шляхом закріплення відповідного принципу в конституціях, що сприяло також її подальшому теоретичному розвитку. Уперше розподіл влади як конституційний принцип був втілений у життя конституціями північноамериканських штатів і в Конституції Сполучених Штатів Америки 1787 року. При цьому теорія розподілу державної влади була доповнена істотними нововведеннями – системою «стримувань і противаг». Була висловлена теза про необхідність взаємодії гілок влади, ставилася під сумнів класична тріада гілок влади, мирно співіснували відносно нова ідея єдності державної влади і теорія розподілу влади.

Необхідність такого важливого доповнення була викликана тим, що практичне втілення локківських ідей про верховенство законодавчої влади призвело до непередбачуваних наслідків. Створені в штатах легіслатури зосередили у своїх руках величезні повноваження, у багатьох випадках повністю підпорядкували собі не лише законодавчу, але і виконавчу владу [224, с. 12]. Потребу удосконалення системи правління, що склалася, визнавали громадські діячі, так звані «батьки-засновники» Сполучених Штатів Америки. Критикуючи прийняту в 1776

році Конституцію штату Вірджинія Т. Джефферсон у своїх «Нотатках про штат Вірджинія» (1785) писав про необхідність урегулювання взаємовідносин між різними гілками влади, що мало б забезпечити стабільний демократичний порядок. Він пропонував увести систему балансів та стримуючих факторів, яка гарантувала б політичну рівновагу, щоб жодна з гілок влади не мала можливості, за його висловом, «встановити власне деспотичне правління» [333, с. 10]. «Виборний деспотизм, – стверджував він, – зовсім не та форма правління..., при якій правляча влада має бути так розділена і врівноважена між декількома інститутами влади, щоб жоден з них не зміг вийти за межі своїх законних повноважень, не зустрівши ефективного стримування і протидії з боку інших» [332, с. 83].

Також ключовими для реалізації доктрини розподілу державної влади у Сполучених Штатах Америки стали розробки авторів праці «Федераліст» (1787-1788) А. Гамильтона, Д. Медисона та Д. Джея. Ними була сформульована система державної влади, здатна забезпечити ефективне управління у федеративній державі. При цьому в системну організацію державної влади закладалася можливість саморегуляції і самоорганізації владної діяльності, що ґрунтувалася на взаємопов'язаних принципах: розподілу влади, бікамералізму, стримувань і противаг [344, с. 39].

Тому «батьки-засновники» Сполучених Штатів Америки практично втілили механізм, що складався з трьох пов'язаних системними відносинами органів, які вважалися, відповідно, носіями законодавчої, виконавчої і судової гілок влади. При цьому неодноразово висловлювалася думка, що саме «дерево» влади єдине і за Конституцією Сполучених Штатів Америки має горизонтальний розподіл – між вказаними вище гілками і вертикальний – між федеральними органами й органами влади в штатах.

Американська система «стримувань і противаг» ґрунтувалася на трьох основоположних принципах:

1. Усі три гілки влади мають різні джерела формування:

а) законодавча влада – Конгрес – складається з Палати представників і Сенату, які обираються легіслатурами штатів;

б) виконавча влада – Президент – обирається за допомогою непрямих виборів – колегією виборців, які у свою чергу обираються населенням;

в) судова влада – Верховний Суд – формується спільно Президентом і Сенатом.

2. Різні терміни повноважень:

а) Палата представників Конгресу обирається на 2 роки;

б) Сенат кожні 2 роки оновлюється на одну третину;

в) Президент обирається строком на 4 роки;

г) члени Верховного Суду та інші федеральні судді призначаються на посаді довічно.

3. Взаємне стримування влади:

а) Конгрес має право відхиляти законодавчі пропозиції Президента;

б) Сенат може відхиляти будь-які кандидатури, запропоновані Президентом на вищу посаду в державний апарат, відхиляти укладені Президентом міжнародні договори;

в) Конгрес може притягнути Президента до відповідальності в порядку імпічменту і, у разі визнання його Сенатом винним, усунути його з посади;

г) Президент має право вето в Конгресі на законопроекти, схвалені обома палатами;

д) Верховний Суд має право анулювати як закони Конгресу, так і нормативні акти Президента [52, с. 119].

Надалі принцип розподілу влади, що теоретично оформився в Західній Європі і отримав практичну реалізацію в рамках американського «благородного експерименту» починає інституціоналізуватися в західноєвропейських країнах. Уперше законодавчо принцип розподілу влади був зафіксований у Декларації прав людини і громадянина в 1789 році, де він трактувався як найважливіший атрибут конституціоналізму, а його дотримання розглядалося як гарантія прав і свобод громадян. Далі доктрина розподілу влади була послідовно втілена в Конституції Франції 1791 року. Розподіл влади використовувався в ній як механізм, що дозволяє «організаційно розмежувати участь у реалізації державної влади двома політично пануючими групами,

що виражали інтереси, з одного боку, більшості французького суспільства, і, з іншого боку – дворянства, але з переважанням першої, що фактично склалося в ході революції» [120, с. 59].

Принцип розподілу державної влади набував власного національного колориту в процесі конституційного закріплення і практичного втілення в тому або іншому державно-правовому просторі. Звідси виникали різні моделі розподілу влади, що виділяються в науковій літературі: американська, канадська, французька, німецька, іспанська, англійська тощо. Крім того, кожна державно-правова система в процесі практичної реалізації принципу розподілу влади сформувала власні механізми подолання конфліктів у взаємодії різних гілок влади, які навряд чи можна звести до певного універсального принципу.

Теорія розподілу влади у трактуванні Ш. Л. Монтеск'є отримала широку підтримку серед мислителів XVIII-XIX ст. Серед них родоначальник німецької класичної філософії І. Кант, що дав філософське обґрунтування цієї теорії, родоначальник французького лібералізму Б. Констан (1767-1830), який розробив учення про чотири типи влади з метою перегляду і розвитку уявлень про розподіл влади в конституційній монархії. Суть концепції зводилася до того, що три класичні гілки влади (законодавчу, виконавчу і судову) слід доповнити ще однією, яка забезпечувала б безконфліктне, погоджене функціонування інших різновидів влад. У своїй науковій праці «Принципи політики, придатні для будь-якого правління» (1815) він зазначав: «Влада виконавча, влада законодавча і влада судова – це форми влади, кожна з яких у своїй галузі повинна сприяти загальному розвитку, але коли ці приведені в безлад влади перетинаються, конфліктують і заважають одна одній, потрібна сила, щоб повернути все на свої місця. Ця сила не повинна зосереджуватися ні в одній з цих влад, оскільки в цьому випадку вона б служила руйнуванню інших. Така влада має бути поза ними, у певному сенсі нейтральною по відношенню до них, щоб її дія могла бути застосована всюди, де виникає в цьому потреба, щоб ця сила носила захисний і відновлювальний характер, водночас не будучи ворожою. Конституційна монархія створює таку нейтральну владу в особі

глави держави. Справжній інтерес глави держави полягає зовсім не в поваленні однієї влади іншою, але в їх взаєморозумінні, взаємній підтримці та узгоджених діях» [148, с. 38].

Значний внесок у дослідження механізмів взаємодії уряду і парламенту зробив англійський філософ Д. Мілль (1806-1873), який більш послідовно і детально, ніж Ш. Л. Монтеск'є, описав категорію та сутність політичної відповідальності уряду. У своєму творі «Представницьке правління» (1861), міркуючи про стосунки між законодавчою і виконавчою владою, Д. Мілль зазначає, що «справжня функція представницьких зборів полягає у нагляді, контролі, вимаганні від уряду звітів і пояснень, а також у відстороненні від управління нездібних людей» [221, с. 46].

Водночас не всі мислителі того часу сприймали ідею розподілу державної влади. Серед її критиків слід відзначити засновника власної ідеологічної течії К. Маркса. Сутність теорії розподілу влади К. Маркс визначав так: «Розподіл влади, який великі філософи з державного права розглядають як священний і недоторканий принцип, насправді є нічим іншим як прозаїчним діловим розподілом праці, застосованим до державного механізму з метою спрощення і контролю» [204, с. 203]. Маркс вважав недоцільним застосовувати розподіл законодавчої та виконавчої влади в конкретно-історичних умовах Західної Європи XIX століття. Можливість народу через обмежене виборче право обирати своїх представників до законодавчого органу влади і впливати тим самим на зміни умов власного життя зводилася нанівець зосередженням майже усієї повноти влади у виконавчому органі – уряді. Маркс запропонував з'єднати законодавчу і виконавчу влади, а зловживання посадовців та їх можливу некомпетентність нейтралізувати загальним виборчим правом і оголошенням депутатів «без жодного винятку змінюваними в будь-який час» за рішенням їх виборців. Державна влада скрізь єдина та неділима, оскільки держава є знаряддям класового панування, то панівні класи ні з ким не збираються розділяти державну владу. Розподіляти можна управлінську працю і управлінські функції. Попередження Ш. Л. Монтеск'є про те, що об'єднання законодавчої й адміністративної

функцій в одному органі призводить до деспотичної влади, не налякало К. Маркса, оскільки в пролетарській державі подібні нетипові явища виключені. За К. Марксом, влада має бути «не парламентарною, а працюючою корпорацією, яка одночасно видає закони і виконує їх» [205, с. 342]. Хоча конкретний механізм злиття законодавчої та виконавчої влади К. Марксом детально не був розроблений, передбачена ним тенденція до їх взаємодії при ухваленні законів і відповідальності за їх виконання, рух до утворення єдиної «працюючої корпорації», на думку російського дослідника В. Мітіна, у країнах західної демократії проявляється очевидніше, ніж висновок Ш. Л. Монтеск'є про допустимість участі виконавчої влади в законодавстві «тільки за допомогою права скасування» і без права вносити свої пропозиції [222, с. 99].

Основні ідеї марксистського вчення були розвинені В. Леніним у ідеологічному напрямі – марксизмі-ленінізмі. Історія буржуазної держави представлялася марксизмом історією деформації розподілу влади відносно первинних позитивних цілей застосування даного принципу. Для соціалістичної держави марксизм пропонував концентрацію влади в правлячих зборах у формі комуни або рад. При розробці нової моделі організації державної влади К. Маркс звертався до історичного досвіду Паризької комуни 1871 р., а В. Ленін – до революцій 1905 і 1917 рр. в Росії. У новій моделі усі три гілки влади концентруються в розпорядженні рад – представників пролетаріату, трудового селянства і солдатів. Державна влада не підлягає розподілу, не передбачаються конституційні обмеження окремих гілок влади та їх баланс за допомогою системи стримувань і противаг. Подібна фрагментація державної влади могла б ослабити робочий клас у боротьбі з внутрішніми і зовнішніми супротивниками побудови нового суспільства. Заперечення відчуження народу від парламенту, безвідповідального уряду, адміністрації, суду й армії означає «зворотне поглинання державної влади суспільством» у формі «самоврядування народу» [205, с. 548]. Парламентарна система і розподіл влади виявляються зайвими.

Посилаючись на досвід російських революцій, В. Ленін стверджував, що державному планомірному управлінню

націоналізованою економікою і соціальною сферою відповідає демократія правлячих зборів. У майбутній радянській республіці усі посадовці обираються відкрито, знаходяться у відносинах відповідальності та змінюваності. Кожна посадова особа покликана служити інтересам народу, чому сприяють тісні контакти з масами і народний контроль обраних в органи влади. В. Ленін вважав, що радянська республіка поєднає «в особі виборних представників народу і законодавчу функцію і виконання законів» [187, с. 79]. Згідно з радянською теорією держави, традиційна доктрина розподілу влади втрачає практичне значення в епоху кризи капіталізму й імперіалізму. Влада в буржуазній державі концентрується в руках уряду. Парламентське правління з розподілом влади залишається фасадом, за яким ховається влада великої буржуазії, що діє через уряд. На практиці основні ідеї К. Маркса та В. Леніна були втілені в державному механізмі соціалістичних держав світу.

Отже, аналіз наявних у даний період досліджень свідчить, по-перше, про виникнення та наукову розробку концепції розподілу державної влади, у межах якої фактично було розпочато дослідження взаємодії уряду і парламенту; по-друге, у контексті даної концепції домінуючою ідеєю стало посилення ролі парламенту в управлінні державою; по-третє, про появу наукових теорій, які заперечували доцільність застосування теорії розподілу державної влади у практиці буржуазних країн та пропонували створення єдиного органу державної влади, що поєднає в собі виконання законодавчих та виконавчих функцій.

Другий період – 1920-ті – 1980 роки – характеризується поглибленням дослідження окремих аспектів взаємодії урядів і парламентів. Водночас відбувається зміна акцентів у вивченні даної теми. Це було пов'язано із тим, що на початку ХХ століття через збільшення обсягу державної роботи, ускладнення функцій державного управління відбувається посилення ролі виконавчої влади. Розгладка динамізму цієї влади криється в її функціях, що умовно називаються правозастосовчими, виконавчо-розпорядчими. Ці функції зводяться, передусім, до поточного управління, що носить в основному оперативний характер.

Виконавча влада організовує реалізацію принципових положень, прийнятих у законах, розв'язує конкретні питання управління державою. В умовах, коли виконавча влада не має законодавчої основи для вирішення актуальних питань державного управління, у межах загальних повноважень вона приймає конкретні заходи на власний розсуд. Отже, виконавча влада не лише виконує закріплені в законах положення, але й сама видає нормативні акти або виступає із законодавчою ініціативою. У міжвоєнний період у конституціях європейських країн відбувається закріплення інституту делегованого законодавства, який нині широко використовується в багатьох країнах. Тенденція до введення в конституції норм, спрямованих на підсилення ролі урядів у державах посилилася також у післявоєнний час.

Уперше ідея зниження ролі законодавчих органів була впроваджена англійським дослідником Д. Брайсом у 1920 році і пізніше стала домінуючою парадигмою впродовж подальших сімдесяти років. Ця ідея передбачала, що колись у минулому був «золотий час» парламентів, коли вони відігравали основну роль в управлінні державою. На початку XX ст. законодавчі органи поступово втрачають свою роль, навіть і в такій важливій галузі, як законотворення. По суті, влада стала компетенцією виконавчих органів [388, с. 204]. Як наслідок, значна кількість досліджень у даний період була присвячена аналізу зниження ролі парламентів з точки зору їх повноважень у законодавчій сфері. Так, про падіння авторитету парламенту йдеться у праці Р. Гоха «Антипарламентський рух у Франції» (1927), у якій автор стверджує, що майже не залишилося сумнівів у тому, що парламентська система у Франції дискредитувала себе. Ставлення людей до парламентської системи набуло форми жорсткої антипатії та критицизму [431, с. 553].

Особливу увагу було приділено аналізу еволюції та оцінці ефективності інституту делегованого законодавства в європейських країнах. Певна частина дослідників у 20-30 роки XX століття виступає з критикою даного інституту. Так, негативно оцінює механізм делегації законодавчих повноважень уряду, водночас визнаючи його необхідність, англійський дослідник

Г. Ховард, говорячи про встановлення «нової деспотії» виконавчої влади [449, с. 63]. Про недостатність парламентського контролю над делегованим законодавством уряду та необхідність його підвищення говорять у своїх працях американські дослідники Д. Гауз [425], Д. Уїлліс [613], Ч. Май Чен [392] та К. Коул [394]. Деякі науковці, як наприклад французький дослідник П. Дюез, вважають, що використання делегованого законодавства може призвести до встановлення неконтрольованої тоталітарної влади або її узурпації, як це відбувається в Італії та Німеччині [413].

Дещо змінилася оцінка інституту делегованих повноважень під час та після Другої світової війни. У працях О. Кірхеймера [467], С. Сміта [564], М. Сейгарт [560] та деяких інших дослідників можна простежити думку про необхідність застосування цього механізму в надзвичайних ситуаціях та з метою оперативного вирішення державних проблем. Водночас ґрунтовний аналіз застосування делегованого законодавства у Франції, Англії та Данії дозволяє професорові Копенгагенського університету А. Росу стверджувати, що дана проблема вимагає широкої наукової дискусії конституційних проблем делегування [540, с. 19].

Особливості функціонування виконавчої гілки влади взагалі та урядів зокрема активно розглядаються науковцями в 20-30-х роках XX століття, що було пов'язано з урядовою нестабільністю у багатьох країнах Європи. Серед розмаїття наукових розробок з даної проблематики слід відзначити праці Ч. Берда та Д. Льюїса [380], К. Фрідріха [422], В. Мідлтона [490], Ф. Огга [500], А. Дженнінгса [459], В. Шарпа [557], Л. Роджерса [537] та Е. Хіла [450], Ч. Мартіна [486]. У цьому контексті також все більше уваги приділяється посиленню ролі уряду в процесі його взаємодії з парламентом. Так, А. Дженнінгс, говорячи про відповідальність британського уряду перед Палатою Громад, стверджує, що його «слід розуміти в особливому сенсі», тому що фактично «уряд контролює Палату Громад» [459, с. 469].

Особлива увага посиленню ролі виконавчої влади приділяється у зв'язку з кризовим управлінням під час Другої світової війни. Особливо слід відзначити праці К. Рошitera «Конституційна диктатура: кризове управління в сучасних демократіях» [541]

та Л. Роджерса «Законодавча та виконавча влада в часи війни» [536]. Автори пов'язують такий стан речей із тим, що парламенти у воєнний час майже не мають можливості засідати, а суспільство потребує оперативних та дієвих рішень, які швидше приймати і впроваджувати єдиному органу державної влади.

Період 20-40-х років XX століття – це період появи тоталітарних та авторитарних режимів у країнах Європи, тому цілком природно дослідники звертають значну увагу функціонуванню органів державної влади в таких державах. Формуванню нової структури державного управління, у якій відсутній чіткий розподіл законодавчих та виконавчих органів державної влади, спостерігається концентрація влади в руках однієї особи або єдиного керуючого органу управління присвячені праці Ч. Вільсона [614], А. Стейнера [577], Х. Хенемана [448] та інших науковців. Ч. Вільсон у своїй праці «Розподіл влади в демократичних та фашистських країнах» (1937) акцентує увагу на тому, що «верховна законодавча та виконавча влада знаходяться зараз у руках лідера партії та його кабінету і не стримуються будь-яким контролем або нейтральною інстанцією» [614, с. 492]. Дослідниками розглядаються також країни, у яких були встановлені профашистські режими, як наприклад, у Франції. Американський дослідник Х. Хенеман зазначає, що після прийняття у Франції Конституційного закону від 10 липня 1940 року відбулася жорстка концентрація влади в руках виконавчих органів. Не тільки законодавча, а вся влада в державі була передана уряду. Сенат і Палата Депутатів продовжують існувати, але не мають реальних повноважень. Уряд вільний від контролю законодавчої влади [448, с. 90].

Значний пласт наукових досліджень, у межах якого були проаналізовані окремі аспекти взаємодії уряду і парламенту, присвячений ролі та функціям законодавчих органів європейських країн. Увага дослідників приділяється участі урядів у законодавчому процесі, як-то в дослідженнях Р. Спенсера [573], В. Фостера [420], Г. Чемпіона, Д. Лідердейла [391], Г. Кітона [461], Д. Гріфітса [435-436], Г. Ловенберга [481], Р. Пекенхема [507], М. Мезі [489], Р. Нортон [498], Д. Блонделя [386],

А. Мореля [494]. Досліджуючи законодавчу процедуру в Швеції, В. Фостер зазначає, що розробка законодавства є суттєвою функцією урядових міністерств. Для прикладу зазначає, що в 1953 році в Міністерстві соціальних справ Швеції 32 службовці були безпосередньо зайняті справами, пов'язаними з розробкою урядових законопроектів або проводили необхідні для цього дослідження [420, с. 62]. Д. Гріфітс у своєму дослідженні «Роль парламенту в законодавчому процесі» (1951) стверджує: «... законодавство сьогодні – це більше урядова ніж парламентська функція» [436, с. 291]. Але водночас парламент відіграє важливу роль у цьому процесі, досліджуючи, критикуючи і схвалюючи ту частину законопроектів, які вважає потрібними для держави [436, с. 292]. Окремі дослідження, хоча й досить побіжно, торкаються питання участі уряду в законодавчому процесі через парламентські комітети та комісії, зокрема в працях Н. Елдера [415], Л. Роджерса [538] та А. Розенталя [539], М. Шоу [558], Ч. Кіма [465].

Значна увага авторів у даний період дослідження була приділена окремим аспектам урядово-парламентської взаємодії в процесі державного управління, зокрема парламентському контролю уряду. Загальним питанням контролю уряду присвячені праці німецького вченого П. Герліха [426] та французького дослідника Д. Сівека-Подесуа [561]. У роботі Р. Маккаліша аналізується ефективність депутатських запитів і запитань до уряду. Автор вважає даний механізм найбільш ефективним і прийнятним засобом контролю державної політики та урядової адміністрації, який при правильному застосуванні сприяє стабільності системи державного управління [488, с. 975]. Механізмам контролю уряду, які здійснюються парламентськими комітетами і комісіями в європейських країнах присвячені праці Р. Гоха [432], Д. Харріса [446], К. Веара [605]. Зазначається, що важливу роль для урядово-парламентської взаємодії у Великій Британії відіграє міністерська відповідальність перед парламентом. Керівництво обох парламентських партій об'єднується з метою запобігання будь-якого парламентського диктату адміністративних рішень або втручання, яке утруднило б роботу урядових відділів або ослабило

міністерську відповідальність. Подібна практика існує у Франції, Німеччині, Швеції та Нідерландах, хоча там, на думку Д. Харріса, ефективність інституту міністерської відповідальності є нижчою, ніж у Великій Британії [446, с. 466]. Професор К. Веар у цьому контексті, класифікуючи парламентські комітети, виокремлює окремий їх різновид – «комітети нагляду і контролю», водночас зазначаючи, що контроль – занадто категоричне слово для опису їх функцій. Їх вплив на представників уряду і державних службовців досить значний, однак про контроль у повному сенсі говорити не можна, тому що доктрина міністерської відповідальності захищає їх від можливого невинуватеного тиску з боку парламентських комітетів [605, с. 371].

У 70-80 роки ХХ століття робляться важливі спроби комплексно проаналізувати урядово-парламентську взаємодію в окремих країнах або при виконанні окремих функцій органами державної влади, як-то в працях Р. Джексона, М. Аткинсона і К. Харта [455], Б. Рокмана [535]. Моделям взаємодії уряду і парламенту у Великій Британії, Франції та Західній Німеччині присвячено працю А. Кінга, де він зазначає, що системи урядово-парламентської взаємодії є достатньо складним предметом дослідження, що вимагає особливої методології для кожної окремої країни [466]. Особливостям системи стримувань і противаг між гілками державної влади і в цьому контексті окремим проблемам їх взаємодії присвячені праці Е. Хааса [440, 441], Д. Прайса [527], К. Фрідріха [421], Ч. Хайнса [442].

У цьому контексті варто зазначити, що перераховані тенденції торкалися лише зарубіжної – переважно західноєвропейської та американської історіографії, тому що питання взаємодії законодавчої та виконавчої влади в радянській історіографії та історіографії країн соціалістичного табору майже не досліджувалися. Винятком були окремі праці, присвячені аналізу систем державного управління зарубіжних країн, у яких дуже поверхово порушувалися окремі проблеми з окресленої нами теми, як-то у працях М. А. Крутоголова [177], З. І. Луковнікова [243] та В. Закревського [621]. Пов'язано це було з тим, що радянська доктрина абсолютизувала погляд марксизму на ідею розподілу

державної влади і протиставила їй теорію повновладдя рад, повновладдя народу. Радянський конституціоналізм заперечував необхідність розподілу влади в соціалістичній державі, оскільки цей принцип встановлював обмеження представницької влади народу. Ці обмеження долалися концентрацією влади в правлячих зборах народних представників і розподілом функцій субординованих органів державної влади. У відповідності з цим політичну основу державної влади становили ради народних депутатів. Насправді, це було лише теоретичним прикриттям узурпації державної влади партійно-державною бюрократією, тоталітарної суті радянського режиму.

Таким чином, аналіз історіографії періоду 1920-х – 1980-х років засвідчує інтерес науковців до таких тем: по-перше, підвищення ролі уряду в законодавчому процесі; по-друге, парламентського контролю уряду; по-третє, особливості взаємодії гілок влади в надзвичайних умовах. Також варто зазначити, що даний період представлений переважно зарубіжною – західноєвропейською та американською історіографією, тому що для науковців соціалістичних країн дана тема не була актуальною.

Третій період, який охоплює 1990-ті – 2012 роки, дозволив вийти дослідженням про взаємодію уряду і парламенту на якісно новий рівень. Акцент науковців робиться на необхідності оптимізації відносин між урядом і парламентом, сприянні налагодженню консенсусу і безконфліктному співробітництву з метою ефективного управління державою. Говорячи про зарубіжну, переважно європейську та американську історіографію, слід зазначити, що праць, у яких безпосередньо розглядалася проблема взаємодії уряду і парламенту, було написано небагато. Переважна більшість досліджень – це роботи, присвячені певним аспектам взаємодії, які розглядаються окремо від основної нашої теми. Серед загальних досліджень слід відзначити праці вчених про взаємодію виконавчої та законодавчої влади або окремих її органів у певних європейських країнах – Нідерландах, Австрії, Польщі [372, 491, 495, 512, 551, 591]. Водночас у них тема не розглядалася комплексно, так наприклад, у праці В. Мюллера «Взаємодія виконавчої та законодавчої влади в Австрії у 1945-

1992 роках» увага приділена переважно питанню впливу партійної системи та розкладу політичних сил на урядово-парламентські відносини [495].

Як вже зазначалося, значна увага дослідників була приділена окремим аспектам співпраці уряду і парламенту. Велика кількість досліджень, які в сумі дають досить широке уявлення про певні напрями обраної нами проблеми, присвячена реалізації контрольної функції парламенту стосовно уряду. Загальним проблемам парламентського контролю присвячені праці М. Крука [471], Р. Мойка [492], П. Сарнецького [548-549], М. Стебельського [576], Я. Шиманека [590], Х. Ямамото [595]. Особливої уваги в контексті дослідження потребує праця під редакцією Х. Ямамото, присвячена порівняльному аналізу парламентського нагляду за урядом у 88 парламентах світу. Парламентський нагляд визначається як «огляд, моніторинг та спостереження за урядом і його департаментами, включаючи процес імплементації політики і законодавства» [595, с. 9]. Автори праці достатньо ґрунтовно, з наведенням цікавих статистичних даних, розглядають такі аспекти, як роль комітетів, депутатських запитів, дебатів та механізмів парламентської відповідальності уряду у процесі парламентського контролю.

Особливості парламентської відповідальності уряду в країнах Європейського Союзу, зокрема інститути вотуму довіри уряду, резолюції недовіри, а також індивідуальної відповідальності членів уряду були розглянуті у працях Д. Хьюбера [453], М. Лейвера та К. Шепслі [475], С. Патири [518], Т. Вейчеха [610-611] та Л. Вільямса [612]. Великого значення зарубіжні науковці надають механізмам поточного парламентського контролю уряду. Досить цікаві та неоднозначні праці присвячені аналізу інституту парламентських запитів дослідників Р. Келлі [463], М. Санчеса де Діоса [547], Р. Влігенхарта [604] та М. Віберга [608]. Так, М. Санчес де Діос у своєму дослідженні «Моделі парламентських запитів у Європі. Приклади Великої Британії, Франції та Іспанії» зазначає, що парламентські запити відіграють важливу роль у контролі виконавчої гілки влади через їх значимість для громадської думки. Також вони є головним ресурсом взаємодії

партій у парламенті [547, с. 25]. Окремий напрям дослідження парламентського контролю становлять роботи, присвячені системі парламентських комітетів і комісій, їх ролі в процесі нагляду над урядом та проведенні парламентських розслідувань. Серед них слід відзначити монографії В. Краутера, В. Ольсона [396], Л. Лонглі, Р. Девідсона [483] та Х. Пайдали [509], наукові статті Б. Банащак [377], П. Чорного [399], М. Грибовського [439], В. Деласала [406].

Іншим важливим пластом наукових розробок зарубіжних вчених є дослідження, присвячені проблемам взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі. Питанням участі уряду в законодавчому процесі, зокрема плануванню легіслаційної діяльності, впливу на порядок денний парламенту, процедурі прийняття бюджету, присвячені праці М. Берека [381], А. Бень-Кацали, А. Тарновської [385], Г. Христіана [393], Г. Дорінга [412], Й. Глуховського [430], М. Холенберга [444], У. Себерера [559], Р. Зубека [626] та інших.

Як і в попередні періоди, зарубіжні науковці продовжують дослідження інституту делегованого законодавства, розвивають теоретико-методологічні основи та вивчають практику окремих країн з делегування парламентом законодавчих повноважень урядові. Цікавою тенденцією є загальна позитивна оцінка використання даного інституту вченими. Називаються окремі недоліки, однак вони часто нівелюються перевагами у вигляді можливості оперативного законодавчого реагування на існуючі соціально-економічні проблеми та дієвим парламентським контролем за процесом делегування. Серед наукових досліджень, присвячених даній проблемі, роботи Д. Епштейна [416], М. Кремінського [472], М. Новаковського [499], Е. Пейджа [508], Г. Пандера [530], Д. Керрі та М. Шугарта [417].

Особливої уваги в контексті розгляду взаємодії уряду і парламенту під час виконання контрольної та законодавчої функцій заслуговує спільна праця європейських та американських учених «Делегування та відповідальність у парламентських демократіях» (2003) за редакцією К. Строма, В. Мюллера та Т. Бергмана [405]. Автори значну увагу присвятили теоретичним питанням

парламентського контролю та процесу прийняття законів, розглянули практичні аспекти реалізації цих механізмів у країнах Західної Європи – Великій Британії, Швеції, Іспанії, Португалії, Італії, Греції, Німеччині, Франції, Данії, Австрії та країнах Бенілюксу. Незважаючи на те, що автори досить фрагментарно дослідили проблему, наукова та фактологічна цінність роботи полягає в тому, що вона дозволяє уявити собі загальні риси моделей взаємодії між гілками влади у країнах Європи, хоча й в окремих, досить обмежених державно-управлінських аспектах.

Окремий сегмент зарубіжної історіографії становлять дослідження російських та білоруських науковців. До їх досягнень у вивченні окремих проблем взаємодії уряду і парламенту слід віднести глибоке дослідження теоретико-методологічних засад та понятійного апарату, спроби об'єктивного аналізу державно-управлінської практики країн Європейського Союзу, а також, зважаючи на це, вироблення рекомендацій для удосконалення урядово-парламентської співпраці у власних країнах. Говорячи про оглядові праці, присвячені взаємодії уряду і парламенту, слід зазначити, що їх небагато. Так, співпраця Державної Думи та Уряду Російської Федерації в законодавчому процесі була проаналізована в кандидатській дисертації Р. М. Весніна [42]. Передумови можливих конфліктів між гілками влади та шляхи їх вирішення розглянуті в науковій статті А. В. Лангінена [183].

На наш погляд, дуже велику увагу дослідники приділили проблемі делегування законодавчих повноважень уряду. Така тенденція є цілком зрозумілою, зважаючи на систему державного управління, що склалася в Росії та Білорусі. Подальше посилення виконавчої гілки влади є досить перспективним напрямом наукового аналізу, що схвалюється на офіційному рівні. Водночас важливою темою, яка детально розробляється дослідниками, є механізми забезпечення дієвого та ефективного парламентського контролю за делегованим законодавством, що повинно запобігти можливій узурпації влади виконавчими органами або президентом. Серед розмаїття авторів, що дослідили цю проблему, слід відзначити Л. Ф. Абзалову [1], С. І. Арефіну [9], І. Ю. Богдановську [27], Л. В. Веркієнко [41], С. Г. Дзибову [79],

І. Н. Кирякову [132-137], Д. А. Лагун [182] та В. С. Троїцького [337-338]. Слушно зазначив В. С. Троїцький, визначаючи тенденції розвитку інституту делегованого законодавства в сучасних умовах: «З плином часу делеговані повноваження, що раніше в мирний час надавалися уряду лише в періоди політичних криз і тільки на час їх урегулювання, перетворюються на постійні повноваження, повноваження, якими уряд може скористатися будь-коли...» [338, с. 9].

Взаємодії гілок влади в законодавчому процесі, зокрема проблемам участі уряду у прийнятті законів, присвятили дослідження А. І. Абрамова [3], Д. Н. Кордік [170-171], А. В. Безруков [21], В. А. Лихобабін [188], С. С. Матевосян [216], А. С. Тарасов [328], Ю. В. Тороп [336]. Особлива увага в дослідженнях була приділена окремим аспектам впливу уряду на законодавчий процес: використанню права законодавчої ініціативи, законодавчому регулюванню бюджетного процесу, впливу уряду на процес прийняття законів, урядовій експертизі законопроектів. Важливою темою, яка досліджується російськими науковцями в контексті проблем взаємодії гілок влади, що не отримала достатнього висвітлення в зарубіжній історіографії, стала тема правового моніторингу законодавчих актів. Серед ґрунтовних наукових праць із цієї проблематики слід виокремити роботи Ю. Г. Арзамасова [10], Д. Б. Горохова [56-57], О. А. Короткової [172]. Автори також звертають увагу на проблеми фінансового забезпечення законів [2], підвищення якості законів [355], прогнозування законодавства [266].

Як і дослідники з країн Європейського Союзу, російські науковці значну увагу приділили темі парламентського контролю уряду в теоретичному та практичному її аспектах. Так, парламентський контроль уряду став предметом досліджень низки наукових статей, дисертацій та монографій таких авторів, як Г. Ю. Діваєвої [80], Р. Ш. Караєва [127], О. В. Коврякової [142], І. А. Ракитської [267]. Проблеми конституційно-правової та політичної відповідальності уряду перед парламентом проаналізували В. Виноградов [44], Г. В. Грушева [64], Р. М. Дзидзоєв [78], І. А. Стародубцева [317]. Важливу роль у процесі парламентського контролю уряду автори

відводять парламентським комітетам та комісіям. Про це свідчать численні, досить цікаві наукові дослідження як зарубіжного досвіду функціонування цих інститутів, так і російських державно-управлінських реалій. Серед них праці Б. В. Гризлова [65], О. В. Медяника [218], Г. Д. Садовникової [283], Д. Б. Трошева [339-340], Ю. Г. Федотової [346], Є. М. Якимової [367-368].

Як засвідчує аналіз історіографії даного періоду, зарубіжні дослідники достатньо ґрунтовно та на високому науковому рівні вивчили важливі аспекти обраної нами проблематики. Не залишились осторонь вивчення механізмів взаємодії уряду і парламенту й українські науковці. Є комплексні праці, присвячені даній проблематиці, дослідників Н. А. Жук [93], Ю. Г. Кальниша, В. В. Тертички [125] та Г. М. Малкіної [202], однак вони стосуються переважно політичних аспектів проблеми, майже не аналізуючи механізми співпраці уряду і парламенту та їх вплив на систему державного управління. Досить плідні та оригінальні в цьому контексті праці, підготовані експертами Лабораторії законодавчих ініціатив, які вивчали окремі аспекти взаємодії Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін 2004 року та відношення між законодавчою та виконавчою гілками влади в парламентських республіках [43; 322].

Якщо говорити про здобутки українських вчених у вивченні обраної автором теми, то слід зазначити, що найбільш дослідженою, порівняно з іншими, стала тема парламентського контролю уряду. І хоча європейський досвід контрольних механізмів досить слабо проаналізований, автори намагалися робити ґрунтовні теоретико-методологічні узагальнення, залучати праці зарубіжних учених та аналітиків. Також на спрямованості цих праць позначився тематичний чинник, тому що інститут парламентського контролю уряду був розглянутий із застосуванням наукового інструментарію юридичної та політичної науки, а державно-управлінські аспекти даної проблеми залишилися не дослідженими. Серед праць у галузі юридичних наук слід відзначити роботи Ю. Г. Барабаша [17; 18], В. М. Гаращука [51], О. П. Гетьманця [53-54], І. К. Залюбовської [114], О. О. Майданник [192-196],

П. Г. Дородного [84], С. В. Ківалова [138], О. А. Стародубової [316]. Політичним аспектам парламентського контролю приділили увагу Г. С. Журавльова [94], У. Ільницька [122], Д. С. Ковриженко [168], Л. Кривенко [176], О. В. Марцеляк [212]. Серед праць у галузі державного управління, які стали цінними в процесі аналізу теоретико-методологічних засад контролю як однієї з основних функцій системи управління, стали роботи О. П. Полінця [249] та О. І. Сушинського [325; 326].

Актуальна тема дослідження українських вчених у контексті перманентних політико-управлінських криз періоду незалежності – парламентська відповідальність уряду. Це спроба знайти можливості та механізми примусити уряд відповідати за власну політику та дії в українських державно-управлінських та правових реаліях. Важливим аспектом досліджень також є намагання порівняти стан парламентської відповідальності уряду в зарубіжних країнах та Україні з метою вироблення конкретних рекомендацій задля її удосконалення та оптимізації. Серед таких слід відзначити наукові праці С. В. Балана [15], Ю. Барабаша [16], С. Вітмора [47], І. І. Дахової [70], Д. Ковриженка [139], Р. Мартинюка [206; 209; 210] та Р. М. Павленка [238-240].

Досить побіжно торкаються українські дослідники питання поточного парламентського контролю уряду, і це, на думку автора, пов'язано із тим, що даний аспект в умовах сучасного українського парламентаризму не є актуальним. Відсутні конституційно закріплені механізми дієвого контролю уряду з боку Верховної Ради України. Окремим проблемам контролю виконавчої гілки влади з боку комітетів та комісій парламенту присвятили свої дослідження О. М. Анохін [6], М. Горovenko [55], А. Б. Медвідь [217]. Європейський досвід реалізації таких форм контролю, як депутатські запити та парламентські слухання майже не був досліджений українською наукою, лише досить обмежене коло теоретичних та практичних питань з даної проблеми проаналізували О. М. Держалюк [77], Л. Щербанюк [363], а також експерти Лабораторії законодавчих ініціатив [285; 292].

Якщо тема парламентського контролю уряду була проаналізована українськими науковцями, то такий важливий аспект проблеми, як урядово-парламентська взаємодія в законодавчому процесі, досліджений українською сучасною історіографією досить поверхово. Лише в загальних працях, що аналізують законодавчий процес у зарубіжних країнах та Україні, можна знайти окремі згадки про реалізацію урядом права на законодавчу ініціативу та його участь у законодавчій роботі, як-то в дослідженнях О. В. Богачової [24-26], Д. Ковриженка [141], Л. М. Легін [185-186], О. М. Мудрої [227], Ю. М. Перерви [245], З. О. Погорелової [248], Т. О. Тополянської [334], В. М. Шаповала [358] та О. І. Ющика [365-366].

Таким чином, узагальнюючи здобутки періоду 1990-х – 2012 років, слід зазначити таке: по-перше, авторам в цілому вдалося досить ґрунтовно дослідити окремі аспекти взаємодії уряду і парламенту під час парламентського контролю уряду та законодавчого процесу; по-друге, у теоретичному та методологічному аспектах дослідження проблеми вдалося вийти на якісно новий рівень; по-третє, так і не вдалося комплексно та системно вивчити заявлену проблему, яка концептуально, на думку автора, може становити новий напрям дослідження в державно-управлінській науці.

Завершуючи аналіз стану наукової розробки потрібно зазначити, що в багатьох аспектах вивчення проблеми механізмів взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій у країнах ЄС автор може спиратися переважно на здобутки зарубіжних дослідників, особливо американських авторів та авторів з країн Європейського Союзу. І це природно, тому що саме вони мали більше можливостей та умов для повного та достовірного дослідження даної теми. Українські вчені тільки почали ґрунтовні дослідження урядово-парламентської взаємодії, зокрема й праця автора має допомогти поглибити вивчення теми та здійснити відповідний науковий аналіз цієї проблеми в галузі науки державного управління.

1.2. Сутність та моделі взаємодії уряду й парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління

Законотворчість є найважливішою складовою діяльності держави, яка ставить перед собою мету створення та удосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи законодавчих норм, що регулюють відносини в суспільстві та управлінні державою. Прийняття законів, тобто юридичних актів, що мають найвищу юридичну силу відносно інших державних актів, є головним повноваженням сучасного парламенту, що дозволяє цьому органу впливати на всі сторони державного та суспільного життя в країні. Проте проведення державної політики, яка схвалюється суспільством і сприяє розвитку суспільних відносин, можливе лише в умовах формування дійсно представницького органу законодавчої влади, активної співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади у сфері законотворчості, за наявності відповідних правових механізмів. Актуальність вивчення досвіду взаємодії парламенту й уряду в законодавчому процесі диктується потребами створення таких механізмів, які дозволили б приймати оптимальні для суспільства рішення у сфері законодавчого регулювання державної політики.

Законодавча функція пов'язана з діяльністю компетентних органів держави, спрямованою на створення, зміну, припинення дії нормативних правових актів вищої юридичної сили – законів, і здійснюється в чітко регламентованому порядку та особливій процесуальній формі. Законодавча функція – це одна з ключових і найбільш об'ємних за своїм значенням і змістом функцій державного управління. Результатом її реалізації є формування правової системи держави, що забезпечує за допомогою законодавства правове регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі розвитку суспільства і держави і об'єктивно вимагають державного регулювання у формі законодавчих постанов. СENS законодавчої діяльності парламенту полягає в підготовці та ухваленні законів, які або прямо передбачені конституцією, або їх видання викликане потребами розвитку

суспільства і держави в різних сферах політичного, економічного і соціального життя.

Специфікою законотворчої діяльності в демократичній правовій державі є те, що вироблення і прийняття нормативно-правових рішень, їх формальне закріплення здійснюється тут колегіальними зусиллями парламенту, що забезпечує досягнення необхідного правового консенсусу. На відміну від парламенту, уряд виступає так званим інститутом оперативного управління, особливо значущим структурно-функціональним елементом у системі державного управління, що забезпечує практичне виконання, реалізацію законодавчих рішень [356, с. 50]. Отже, якщо інститут народних представників – це управління за допомогою закону, то інститут оперативного управління – це управління відповідно до закону, на підставі закону, виробленого і прийнятого представницьким органом влади. Інакше кажучи, інститут оперативного управління – це інститут підзаконного управління, суб'єкти якого, як правило, не мають права здійснювати законотворчі функції. Однак у сучасних умовах ця схема є достатньо модифікованою, а тому виконавча влада, зокрема уряд, чинять значний вплив на прийняття законів парламентом і навіть інколи отримують власні законодавчі повноваження під наглядом законодавчого органу. Тому законодавча функція державного управління реалізується парламентом спільно з урядом (або іншими органами виконавчої влади). У зв'язку із цим дослідники підкреслюють управлінську значущість законотворчого потенціалу так званого інституту персоніфікованого першолідерства (король, президент, голова уряду) у системі державного управління, особистісний вплив якого за допомогою політичного, морального або професійного авторитету досить суттєвий [356, с. 52].

У контексті законодавчої функції державного управління уряд та парламент виконують власні особливі функції. У системі розподілу влади ухвалення законів, включаючи визначення організації і діяльності усієї системи державної влади, є головною функцією і прерогативою парламенту. Отже, парламент виступає в ролі основоположного органу державної влади, наділеного

правом впливати не лише на увесь комплекс суспільних відносин, але і на інші гілки, органи влади за допомогою законодавчих постанов. Законодавчу функцію парламент виконує шляхом розробки, обговорення та ухвалення законів, а також інших правових актів, обов'язкових до виконання на території держави.

Уряд, на відміну від парламенту, відіграє власну специфічну роль у процесі виконання законодавчої функції. Так, під час виконання даної функції він реалізує такі напрямки діяльності:

1) бере участь у законодавчій діяльності, до якої можна віднести право на законодавчу ініціативу, тобто подання урядових законопроектів до розгляду парламентом, проведення урядом експертизи законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, внесення поправок до законопроектів, а також вплив на порядок голосування при прийнятті законів;

2) видає нормативні акти, втручаючись у законодавчу компетенцію парламенту, що відбувається внаслідок того, що парламент делегує власні повноваження уряду. Подібні нормативні акти в даному випадку не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти;

3) виконує закони (здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність), що становить сутність усієї діяльності органів виконавчої влади, полягає в забезпеченні урядом реалізації правових норм, що містяться в законах та підзаконних актах прийнятих законодавчою владою.

З метою дослідження процесу виконання урядом та парламентом законодавчої функції розглянемо основні риси та особливості законодавчого процесу в цілому. Важливо зазначити, що поняття «законодавчий процес» має два значення: 1) процедура проходження законопроекту в найвищому представницькому органі влади, послідовність рішень, що приймаються цим органом державної влади; 2) законодавча діяльність, що проявляється в прийнятті нових, скасуванні або зміні чинних законів відповідно до інтересів суб'єктів державного управління. Ми розглядаємо законодавчий процес у його широкому значенні – як суворо регламентовану діяльність, що є сукупністю певних процедурних дій (стадій законодавчого процесу) спеціально уповноважених

суб'єктів, спрямованих на створення акту вищої юридичної сили, – закону [170, с. 12]. Серед основних ознак законодавчого процесу виділяють врегульованість його правовими нормами, наявність спеціального суб'єктного складу, розподіл законодавчого процесу на декілька стадій.

Слід відзначити, що коло суб'єктів законодавчого процесу в різних державах може варіюватися. Невід'ємною умовою, за якою ми можемо розглядати того або іншого суб'єкта в якості суб'єкта законодавчого процесу, є надання йому необхідних прав і обов'язків для участі в законодавчому процесі. Особливо підкреслюється, що основним і провідним суб'єктом законодавчого процесу, безумовно, є найвищий представницький законодавчий орган – парламент, оскільки практично увесь процес законотворчості, починаючи від внесення законопроекту і закінчуючи прийняттям законодавчого акту, проходить у рамках парламентської діяльності. Конституцією держави та Регламентом парламенту регулюється і детально регламентується більшість законодавчих процедур, права і обов'язки інших суб'єктів законодавчого процесу [170, с. 12-13].

До загальних принципів законодавчого процесу слід віднести демократизм, верховенство основного закону – конституції та розподіл державної влади. Вони є віддзеркаленням основ конституційного ладу держави в законодавчій сфері. Принцип демократизму означає публічність, відкритість законотворчості, можливість впливу на неї народу, врахування його інтересів. Тому підготовка законопроектів повинна здійснюватися на широкій демократичній основі, включаючи врахування й аналіз громадської думки, пропозицій різних громадських об'єднань, трудових колективів, органів громадського самоврядування, а також учених і фахівців, що володіють тематикою законопроекту. Реалізація принципу демократизму забезпечує законодавця знанням про потреби суспільства, дозволяє враховувати їх при вдосконаленні законодавства. Відкритий характер обговорення законопроектів у парламенті забезпечується цілою системою організаційно-правових заходів: парламентськими слуханнями, «круглими столами», відзивами, пропозиціями і зауваженнями зацікавлених державних органів, громадських

об'єднань, наукових та експертних організацій. У цих заходах, окрім ініціаторів законопроектів, беруть участь представники громадськості, засобів масової інформації, учені та посадові особи. Рекомендації парламентських слухань і експертні висновки широко використовуються урядом та парламентарями при обговоренні та доопрацюванні законопроектів. Велике значення в даному контексті має встановлення чітко визначеної процедури, відповідно до якої ведеться облік індивідуальних і колективних зауважень та пропозицій, порядок їх розгляду і використання при доопрацюванні законопроектів. Отримані дані мають бути впроваджені в законопроект здебільшого суб'єктами права законодавчої ініціативи. Крім того, питання про необхідність прийняття законів або навіть безпосереднє їх прийняття може виноситися на загальнодержавний референдум.

Принцип верховенства основного закону держави в законотворчому процесі виявляється в тому, що конституція є головним правовим актом для усіх його учасників. У ній проводиться розмежування компетенції між органами державної влади – суб'єктів у сфері законотворчості, встановлюються повноваження учасників законодавчого процесу, послідовність (стадій) проходження законів. Перевірка законопроектів на відповідність вимогам конституції відбувається як під час розробки законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи, так після його внесення у парламент, де він піддається правовій експертизі. Якщо законопроект не відповідає нормам конституції, то він повертається суб'єктові права законодавчої ініціативи. Також перевірка на конституційність проводиться постійно під час розгляду законопроектів у парламенті, після внесення в них поправок тощо.

Розподіл державної влади, будучи організаційним принципом (у вигляді визначення компетенції органів влади, схеми їх взаємовідносин), одночасно виступає функціональною основою будь-якого виду державної діяльності, включаючи законотворчість. Цей принцип певним чином відображається в законодавчому процесі та реалізується в двох основних аспектах: 1) враховуючи, що єдина державна влада розділена на самостійні гілки, законодавча

влада здійснюється однією з цих гілок – законодавчою, а органи інших гілок влади не мають права на власний розсуд втручатися в її діяльність; 2) невід’ємним елементом розподілу влади є принцип стримувань і противаг, покликаний забезпечити взаємодію і взаємний контроль різних гілок влади. У законодавчому процесі принцип стримувань і противаг проявляється в тому, що посадовці й органи влади, які не відносяться до законодавчої гілки, мають закріплені законом повноваження щодо участі в процесі створення законів [234, с. 17].

Однією з найбільш суттєвих ознак законодавчого процесу є його розподіл на етапи. Законодавчий процес є саме сукупністю складових його стадій, кожна з яких має свої особливості, завдання, суб’єктів і спрямована на вирішення конкретних цілей, успішне досягнення яких є необхідною умовою і обов’язковою передумовою для переходу до наступного етапу законотворчості та, зрештою, для ухвалення закону [170, с. 12-13]. Системно-функціональний аналіз законодавчого процесу дозволяє виділити такі його стадії:

1) розробка законопроекту за рішенням суб’єкта законодавчої ініціативи, що включає діяльність з виявлення суспільних інтересів, постановку питання про необхідність законодавчого регулювання тих або інших питань, вироблення концепції законопроекту, написання його тексту, підготовку фінансово-економічного обґрунтування законопроекту і супровідних документів;

2) розгляд суб’єктом законодавчої ініціативи розробленого законопроекту й ухвалення рішення про його внесення в законодавчий орган (до елементів вказаної стадії можна віднести також направлення суб’єктом права законодавчої ініціативи законопроекту уряду для отримання висновку або надання офіційного відзиву, передбаченого законодавством);

3) офіційне внесення законопроекту або законодавчої пропозиції суб’єктом права законодавчої ініціативи до парламенту у встановленому порядку;

4) прийняття законопроекту до розгляду законодавчим органом;

5) попередній розгляд законопроекту в робочих органах парламенту (комітетах, комісіях);

6) розгляд законопроекту на пленарних засіданнях парламенту, внесення поправок, що містять зміну тих або інших положень;

7) прийняття/відхилення законопроекту парламентом (до даної стадії входить також розгляд та схвалення або несхвалення другою палатою парламенту, за умов існування двопалатного парламенту);

8) направлення закону на розгляд посадовій особі (особам) з метою прийняття рішення про підписання і опублікування закону або про його відхилення, у тому числі санкціонування (контрасигнація);

9) промульгація закону (підписання главою держави й офіційна публікація);

10) реалізація закону, оцінка ефективності його дії.

Представлена структура законодавчого процесу у вигляді стадій є цілісною, що забезпечується безпосередньою правовою пов’язаністю окремих стадій – процесуальне рішення (інший процесуальний документ), що завершує чергову стадію, служить юридичним фактом, що породжує наступну стадію [143, с. 16].

Слід зазначити, що автор не ставить за мету докладний розгляд стадій законодавчого процесу, а вважає необхідним розглянути лише ті, які передбачають взаємодію уряду та парламенту. У цьому руслі особливого значення набуває взаємодія уряду і парламенту під час законотворчої діяльності – вироблення законів, їх проектування. Не дарма цей етап законодавчого процесу особливо відзначається дослідниками. На думку української дослідниці Н. Ю. Задираки, законотворчість – це один із найважливіших напрямів діяльності будь-якої держави. Це достатньо специфічна діяльність, яка потребує особливих знань та навичок у різних галузях права, а іноді в інших галузях та видах діяльності, має інтелектуальний характер та пов’язана зі створенням та / або зміною правових норм, які діють у країні. У нормативних актах можна побачити ступінь розвитку держави в різних сферах життєдіяльності. Усі ми – «користувачі» законів та інших нормативних актів і саме тому законодавець не може

допускати прийняття непоміркованих правових рішень, оскільки будь-яка його помилка може призвести до невинуватених матеріальних витрат, до порушення прав та інтересів громадян [98, с. 5].

Під час визначення поняття законотворчої діяльності слід відзначити, що деякі дослідники схильні ототожнювати терміни «законодавчий процес» і «законотворчий процес». Так, на погляд А. Н. Кокотова, вони лише містять в собі різні смислові акценти. Якщо в терміні «законодавчий процес» на перший план виходить технологія (процедура) виробництва законів, то в терміні «законотворчий процес» проявляється інтелектуальний творчий початок аналізованої діяльності [144, с. 53]. Автор не підтримує дану точку зору, вважаючи, що законотворча діяльність – це основна складова частина законодавчої діяльності, частина загальної системи законодавчого процесу, відповідних етапів та процедур з підготовки (розробки) законопроекту [191, с. 227]. Основними етапами законотворчості як діяльності зі створення нових законів, є:

- 1) планування законотворчої діяльності;
- 2) розробка концепції майбутнього закону;
- 3) написання тексту законопроекту;
- 4) обговорення закону законодавчим органом, у ході якого може здійснюватися доопрацювання як концепції, так і тексту майбутнього закону.

У процесі законотворчості основними механізмами взаємодії уряду і парламенту може бути, по-перше, участь уряду в законодавчому процесі в якості суб'єкта законодавчої ініціативи, по-друге, здійснення урядової експертизи законопроектів, поданих членами парламенту, і по-третє, внесення урядом поправок до законопроектів під час розгляду в парламенті.

Стадія розробки законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи є достатньо змістовною і важливою, вимагає залучення значних ресурсів та зусиль з боку відповідного органу або окремих осіб. У зв'язку з цим слід зазначити, що стадія розробки законопроекту за рішенням суб'єкта законодавчої ініціативи може бути відсутньою, якщо названий суб'єкт прийняв рішення про

внесення в законодавчий орган законопроекту, підготовленого в іншому порядку (наприклад, запропонованого йому в готовому вигляді іншими органами, організаціями, особами). У цьому випадку розробка законопроекту не складає самостійної стадії законодавчого процесу, оскільки вона сама по собі не породжує публічно-правового або цивільно-правового обов'язку суб'єкта законодавчої ініціативи розглянути розроблений законопроект на предмет його можливого внесення в законодавчий орган у порядку законодавчої ініціативи. Стадія розробки законопроекту випадає із законодавчого процесу як цілісного утворення у тому випадку, коли законопроект розроблений суб'єктом законодавчої ініціативи не з метою його внесення в законодавчий орган в установленому порядку. Вона випадає також у випадку, коли законопроект розроблений якою-небудь особою, органом, організацією на прохання суб'єкта законодавчої ініціативи в неофіційному порядку, навіть якщо суб'єкт законодавчої ініціативи має намір внести цей законопроект у законодавчий орган. Таким чином, розробка законопроекту, будучи обов'язковим елементом законодавчої діяльності, не завжди утворює самостійну стадію законодавчого процесу. Відзначимо, що в спеціальній літературі аналізована стадія виділяється рідко. Першою стадією законодавчого процесу, як правило, називається внесення законопроектів у законодавчий орган в порядку законодавчої ініціативи [143, с. 16].

Підготовка законів – це вид юридичної діяльності, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами, які мають відповідні спеціальні та практичні знання. Головним завданням укладача проекту повинні стати перенесення наукової концепції у площину єдиної системи нормативних правил. Між тим, законодавець повинен діяти так, щоб законопроект відповідав іншим законодавчим текстам, був доступним для розуміння, легким у застосуванні, тому проводити підготовку проекту закону повинні ті особи, які володіють фаховими знаннями та практичними навичками [248, с. 10].

Розробка концепції закону і написання тексту його проекту є суто творчою частиною законодавчої діяльності, яка, на

відміну від процесу ухвалення закону, не врегульована, та і не може бути чітко врегульована законом. Проте у даному процесі треба дотримуватися певних правил, принципів, методичних рекомендацій, щоб забезпечити якість ухвалюваних законів. До основних принципів законотворчості відносять: законність, демократизм і гласність, науковість, ефективність законотворчості, відповідність форми і змісту закону, планування, прогнозування, пріоритетність, економію, визнання вищою цінністю прав і свобод людини і громадянина, єдність юридичної термінології, зв'язок з практикою.

Принцип законності означає, що уся робота з підготовки, прийняття і публікації законів повинна здійснюватися у рамках закону, і передусім – конституції держави. Принцип демократизму і гласності стосовно законотворчості означає, з одного боку, прозорість процедури обговорення й ухвалення законопроектів, а з іншої – обов'язкову публікацію прийнятих законів. Проекти законів разом із супроводжуючими документами публікуються в ЗМІ чи оприлюднюються іншими способами для максимально можливого залучення громадськості до їх обговорення. Принцип гласності вимагає інформувати громадян про усі деталі обговорення та ухвалення законопроектів. Відкритість і гласність – фундаментальні принципи демократичного законотворчого процесу, що дає можливість громадянському суспільству встановити контроль над законотворчим процесом, коригувати його за необхідності. Розробка законопроектів в умовах гласності дозволяє встановити, наскільки пропонувані законопроекти відповідає життєво важливим інтересам і потребам населення. Це, у свою чергу, дасть можливість визначити, який спосіб правової поведінки оберуть громадяни: чи будуть вони діяти відповідно до закону або «саботувати» його, обираючи інші шляхи досягнення своїх цілей [131, с. 129].

Науковість законотворчого процесу полягає в тому, що кожен ухвалений закон має бути усебічно обґрунтований, тобто відповідати потребам, що реально склалися, і тенденціям розвитку суспільних відносин. Забезпечення цього принципу можливе шляхом участі висококваліфікованих фахівців у

підготовці, експертизі й доопрацюванні законопроектів, у проведенні порівняльно-правових та інших науково-методичних і прикладних розробок, у зборі, аналізі й використанні наукових рекомендацій. Наукова обґрунтованість означає, що законопроект вільний від неузгоджень і логічних протиріч. Його норми повинні бути не лише юридично і логічно взаємозв'язані між собою, але й скоординовані з подібними нормами інших, близьких за темою законів. В апаратах органів законодавчої ініціативи для цього створюються потужні управління, що включають кваліфікованих практиків і вчених, здатних здійснювати не лише підготовку законопроектів, але і їх науково-експертний супровід. Наукова експертиза повинна включати як аналіз і оцінку правових рис законопроектів, так і професійно-спеціалізовану експертизу за профілем проекту (економічну, фінансову, науково-технічну, екологічну та ін.). Як при правовій, так і при іншій спеціалізованій науковій оцінці експерт повинен дати висновок про характер проблемної ситуації, що вимагає законодавчої регламентації, та про оптимальні шляхи і методи її вирішення. Особливо повинно бути відзначено, чи не може проблема бути врегульована на основі чинного законодавства, а також які позитивні і негативні наслідки в економічному, соціальному та іншому плані може мати пропонуване рішення або кожне з пропонуваних альтернативних рішень. Окрім цього, останнім часом нерідко практикуються так звані незалежні експертизи законопроектів.

Важливу роль у процесі правотворчості відіграє планування законодавчої діяльності, яке застосовується з метою створення єдиної системи законодавства, забезпечення гласності в законотворчій діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативних правових актів, координації діяльності законотворчих органів, а також уникнення дублювання у правовому регулюванні суспільних відносин. Як правило, планування законопроектної та нормотворчої роботи здійснюється органами, що беруть участь у розробці законів, шляхом прийняття відповідної програми, яка затверджується не певний період.

Тісно пов'язаний з принципом планування принцип пріоритетності, який передбачає визначення першочергових

законів на найближчу і віддалену перспективу, а також визначення послідовності їх ухвалення, виходячи з інтересів громадян, потреб економічної, соціальної та політичної сфер. Пріоритетними слід визначити закони, прийняття яких прямо обумовлене конституцією держави. Саме ці закони покликані створити правову основу, на якій повинна будуватися уся подальша законотворчість. Одночасно необхідно визначити перспективи розвитку кожної галузі та підгалузі законодавства. При цьому встановлення пріоритетів здійснюється поетапно. Спочатку як пріоритетні виділяються базові закони (найчастіше кодекси), що визначають сутність і зміст суспільних відносин, регульованих цією галуззю законодавства. Ці закони повинні ухвалюватися в першочерговому порядку. На основі кодифікованих законів ухвалюються спеціальні закони в кожній підгалузі законодавства. Послідовність ухвалення інших законів визначається потребою заповнення прогалин у цій галузі або підгалузі законодавства, а також необхідністю внесення змін і доповнень у чинні акти у зв'язку з ухваленням базових (кодифікованих) галузевих і спеціальних підгалузевих законів.

Принцип ефективності законотворчості означає, що законотворчі рішення повинні своєчасно досягати визначеної мети. Преамбула закону, як правило, декларує мету закону. За відсутності преамбули в тексті закону можуть міститися цілі та завдання, що вказують на задум законодавця. Ефективність законотворчості означає досягнення законом саме тієї мети, для реалізації якої він створювався, що практично можна буде оцінити після введення закону в дію [131, с. 130]. Необхідною і, на думку автора, обов'язковою процедурою під час підготовки законопроекту є прогнозування, оцінка можливого позитивного впливу законопроекту або спричинення ризиків. У зв'язку з цим, обґрунтованою є нормативна вимога під час внесення суб'єктом законодавчої ініціативи законопроекту в законодавчий орган викладати в пояснювальній записці до законопроекту прогноз соціально-економічних, правових, суспільно-політичних та інших наслідків ухвалення пропонованого закону, що діє у більшості демократичних країн.

Проте вищезазначені види діяльності є необхідними не лише при підготовці законопроекту. Можна цілком погодитися з думкою А. Н. Кокотова, що прогнозування, планування, експертиза, тлумачення актів і оцінка ефективності їх дії – це наскрізні для законодавчого процесу напрями діяльності, які здійснюються практично на всіх його стадіях [143, с. 18].

Розроблений у відповідності із зазначеними принципами законопроект виноситься на розгляд суб'єкта законодавчої ініціативи (уряд, парламентський комітет), який приймає рішення про його внесення в законодавчий орган разом із супровідними документами. Реєстрація законопроекту законодавчим органом є початком стадії попереднього розгляду. Її мета – вирішення питання про можливість включення законопроекту в законодавчий процес шляхом перевірки законопроекту і документів, що додаються до нього, на предмет відповідності їх форми і порядку внесення чинному законодавству. Остаточне рішення про включення законопроекту в законодавчий процес або про повернення його суб'єктові права законодавчої ініціативи приймають керівні органи парламенту. Подальша робота зосереджується на підготовці законопроекту до пленарного розгляду парламентом. Для цього законопроект передається робочим органам парламенту, відповідним комітетам, комісіям, які проводять необхідні експертизи законопроекту, узагальнюють відгуки, пропозиції, зауваження по ньому, вносять зміни до тексту законопроекту з відома суб'єкта права законодавчої ініціативи. Попередній розгляд законопроекту завершується рішенням парламенту про винесення законопроекту на пленарний розгляд.

Достатньо активною є взаємодія уряду і парламенту під час стадії розгляду законопроекту на пленарних засіданнях парламенту. Уряд може вносити поправки до законопроектів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, а парламентарі – до урядових законопроектів. Особливо важливою з точки зору впливу уряду на законодавчий процес ця стадія є в країнах, де він може втручатися у формування порядку денного парламенту та порядку голосування парламенту під час прийняття законів. Мета пленарного розгляду законопроекту

полягає в ухваленні закону або виведенні законопроекту із законодавчої процедури. Пленарний розгляд відбувається на декількох читаннях. Законопроекти розглядаються, як правило, у трьох читаннях. Кожне читання має власну мету. Перше читання дозволяє депутатам увійти до проблематики законопроекту, усвідомити його концепцію, місце в законодавчій системі, предмет регулювання, основні положення, також оцінюються актуальність і практична значущість законопроекту, відповідність його положень конституції. За результатами голосувань у першому читанні законопроект береться за основу для подальшої роботи над ним або відхиляється. Друге читання спрямоване на змістовне доопрацювання законопроекту шляхом внесення до нього поправок. Суб'єкти права законодавчої ініціативи вносять поправки в тих випадках, коли вони в цілому схвалюють законопроект, але мають окремі зауваження. Третє читання – етап «підчистки», редакційної правки й усунення логічних та інших невідповідностей, що можуть з'явитися в тексті законопроекту в ході другого читання, і нарешті – прийняття закону [144, с. 58-59]. Якщо парламент має одну палату, то після прийняття законопроекту останній передається главі держави для промульгації, якщо парламент двопалатний, то процедура повторюється в другій палаті. У випадку виникнення розбіжностей між палатами застосовуються різноманітні процедури узгодження і лише потім проект передається главі держави.

Після прийняття закону парламентом він спрямовується на схвалення голові держави, який може підписати або заветувати закон. Така процедура ще називається легалізацією закону – прийняття уповноваженим органом, посадовцем рішення про включення ухваленого парламентом закону до законодавчої системи. Це рішення санкціонує початок дії закону. Розгляд закону главою держави (президентом або монархом) на предмет його підписання або відхилення має на меті оперативне ознайомлення виконавчої влади з ухваленим законом, а також урахування її позиції в законодавчому процесі. Це важливо, оскільки саме на виконавчу владу, в першу чергу, покладається завдання забезпечення ефективної реалізації закону. У деяких

державах, зокрема в Іспанії, Італії, Португалії, Швеції та Німеччині, поряд із підписанням главою держави, необхідною є контрасигнація – візування прийнятого парламентом закону главою або членами уряду. Даний акт переважно є формальним (хоча випадки непідписання мають місце на практиці) і пов'язаний з тим, що глава держави юридично не є відповідальним за свої дії, тому відповідальність за реалізацію закону покладається на голову або членів уряду. В окремих країнах, наприклад у Швеції, законопроекти, прийняті парламентом, не потребують королівського схвалення. Король, відповідно до конституції, не має права вето. Спікер шведського Ріксдагу повинен направити у встановлений термін ухвалений парламентом закон на підписання прем'єр-міністрові і відповідному міністрові, які відмовити в цьому не мають права. На практиці прем'єр-міністр іноді доручає підписати закон лише відповідному міністрові [149, с. 618]. Ця стадія законодавчого процесу завершується направленням скріпленого підписом глави держави закону для його офіційної публікації або відхиленого закону до парламенту з відповідним обґрунтуванням відмови.

Публікація (обнародування) закону входить у компетенцію глави держави і здійснюється засобами масової інформації, що відповідають за офіційну публікацію законів. Мета даного процесу полягає в оперативному і точному доведенні ухваленого закону до необмеженого кола осіб, яким адресовані або можуть бути адресовані його положення. Фактично після підписання главою держави та офіційної публікації закон вступає у дію. Вступ закону в дію – кульмінація законодавчого процесу, яка свідчить про реальне включення створеного закону в законодавчу систему країни. Реалізація закону, як вже зазначалося, покладається на виконавчу владу, здебільшого на уряд. І саме від його діяльності залежить, наскільки ефективною буде ця реалізація, чи будуть досягнуті основні цілі та завдання закону. У зв'язку із цим важливим елементом даної стадії є оцінка ефективності дії закону, здійснення якої також пов'язане з інтенсивною взаємодією уряду і парламенту та тісно переплітається з контрольною функцією останнього. Такий контроль, здійснюваний парламентом, на

думку азербайджанської дослідниці С. Гилиджєвої, не виступає його окремою функцією, а додається до законодавчої, будучи її продовженням [67].

Під ефективністю дії вже прийнятих законів розуміється оцінка співвідношення фактичних результатів здійснення норми права та задекларованої мети, досягнути яку передбачалося законотворцем при підготовці закону. Зазначений спектр діяльності може бути забезпечений шляхом проведення безперервного моніторингу процесу розвитку законодавства та стану правозастосувальної практики, що дозволить визначити ефективність регулятивної функції нового закону, порівняти одержані результати з очікуваними. Моніторинг надає можливість визначити ступінь раціональності пріоритетних напрямів розвитку законодавства, напрацювати конструктивні пропозиції щодо найповнішого законодавчого вирішення економічних, соціальних, політичних та інших питань розвитку суспільства, забезпечення прав і свобод людини, гідних умов її життя [24, с. 175]. Саме моніторинг ефективності застосування закону дозволить виявити його основні помилки, недоліки та проблеми під час реалізації, які можна буде врахувати у подальших законодавчих актах, а також ті аспекти суспільних відносин, які все ще потребують законодавчого вирішення.

Проаналізована автором структура законодавчого процесу є достатньо складною і розтягнутою в часі. Однак прийняття закону – це важливий процес, який вимагає додержання всіх зазначених процедур. Слід погодитися з думкою про те, що складність законодавчого процесу пояснюється необхідністю відсіювання випадкових, нежиттєздатних законопроектів, забезпечення ухвалення законодавчих рішень, які, з одного боку, враховують інтереси різних груп населення, знижують рівень протиріч у суспільстві, підвищують рівень довіри громадян, а з іншого – дозволяють виконавчим органам приймати на їх основі досить ефективні управлінські рішення. А отже, ефективність парламентського законодавчого процесу і законодавчої діяльності не може вимірюватися традиційною формулою: максимальний результат при мінімумі матеріальних, організаційних та часових

витрат. Вироблення дійсно компромісних і ефективних законів неминуче передбачає вибір складних та витратних законодавчих процедур і суворого їх дотримання [143, с. 18].

У контексті того, що ми розглядаємо виконання законодавчої функції в країнах Європейського Союзу, слід враховувати особливості її здійснення у зв'язку із членством у цьому об'єднанні. Така модифікація законодавчої функції державного управління передусім пов'язана з обмеженням сфери видавання законів у тих галузях, які згідно із правом ЄС регулюються наднаціональним законодавством. Це може виявлятися у такому:

1) не можна видавати закони в справах, які регулюються на рівні Європейського Союзу;

2) потрібно скасовувати закони, які втручаються в компетенцію права Європейського Союзу.

Також зміни в законодавчому процесі пов'язані із пристосуванням законодавства держав до директив та деяких інших рішень Європейського Співтовариства. Вони спонукають законодавчі органи реалізовувати цілі та зміст директив шляхом видання законів у строках, передбачених ними. Проте, у першу чергу, відповідальність за реалізацію директив лежить на уряді, який зобов'язаний надавати парламенту відповідні законопроекти, у яких відображені необхідні норми. Зважаючи на це, оперативне прийняття необхідних законів вимагає від усіх суб'єктів законодавчого процесу впровадження нових методів та процедур діяльності [375, с. 142-143].

Розглянувши сутність та основні характеристики законодавчого процесу, визначимо моделі взаємодії уряду та парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління. Вони розрізняються залежно від форми правління в державі. Модель взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі, яка існує в державах з парламентською формою правління, передбачає наділення уряду (прем'єр-міністра) сильними конституційними позиціями в системі організації публічної влади. Так, на думку українських науковців, позиції легітимованого парламентом уряду настільки сильні, що дозволяють говорити про нього як про центр прийняття

політичних рішень у державі. При цьому рішення уряду, залежно від характеру питань, формалізуються або безпосередньо ним через видання власних актів підзаконного характеру (постанов, розпоряджень), або шляхом підготовки проектів відповідних законів із подальшим їх схваленням парламентом [20, с. 45]. Оскільки уряд спирається на парламентську більшість, то має можливість суттєво впливати на діяльність парламенту, насамперед на здійснення законодавчих повноважень. Показовим є той факт, що більшість законопроектів, які є предметом парламентського розгляду, виходять саме від уряду.

З іншого боку, слід відзначити відкриту залежність виконавчої влади від законодавчої, де парламент формує або дає згоду на формування уряду, який є переднім відповідальним. Така модель, за якої уряд і парламент є взаємозалежними один від одного, дозволяє парламентській більшості та уряду виступати єдиною командою (в окремих країнах особи, що посідають міністерські пости, не втрачають депутатські мандати). Їй надається можливість проводити потрібні їй закони та забезпечувати належну їх реалізацію. Отже, держави з парламентською формою правління характеризуються максимальним ступенем консенсуалізації між урядом і парламентом у процесі реалізації законодавчої функції. Водночас, це не означає, що за певних умов така модель не може втрачати свою стабільність і спричиняти конфлікти при прийнятті законів.

Інша модель взаємодії уряду і парламенту, властива змішаним (напівпрезидентським) формам правління, характеризується тим, що визначальним чинником державної політики є президент. Формально уряд очолює прем'єр-міністр, але фактично його роботою керує президент, який і задає тон роботі виконавчої гілки влади. У цій схемі і президент, і парламент беруть участь у формуванні та усуненні уряду, який, таким чином, несе «подвійну відповідальність». Це ускладнює взаємодію уряду і парламенту в певних умовах. Як засвідчує досвід, ця форма правління ефективна, якщо уряд, який спирається на парламентську більшість, і президент належать до однієї політичної сили. Інакше між президентом, з одного боку, і

прем'єр-міністром і парламентською більшістю, з іншого, може виникнути конфлікт, для вирішення якого не завжди достатньо конституційних засобів [360, с. 12]. У таких умовах глава держави може розпустити парламент, якщо депутати блокують кандидатуру на посаду голови уряду, або найважливіші законодавчі ініціативи виконавчої влади. Крім того, президент має незалежне право вимагати проведення референдуму з питань законодавчих ініціатив для того, щоб забезпечити волевиявлення населення з важливих для президента питань. У державах з напівпрезидентською формою правління часто встановлюється перелік конкретних питань, з яких парламент може приймати рішення. До них належать найважливіші соціально-економічні питання, управління державною власністю, проблеми оподаткування і соціального забезпечення. І хоча питання, що входять до цього переліку, уряди можуть вирішувати тільки на основі ухваленого парламентом закону, проте вони іноді виходять за конституційні обмеження.

Особливої уваги в даному контексті заслуговує модель взаємодії уряду і парламенту за президентсько-парламентської форми правління з достатньо сильною президентською владою. Основними рисами такої моделі є такі: 1) уряд формується президентом, при обмеженій участі парламенту; 2) превалює одноосібний підхід до влади; 3) утиски законодавчої гілки влади в процесі взаємодії з виконавчою. Така модель, за умови подальшого посилення президентської влади, загрожує тим, що вищий законодавчий орган втратить можливість самостійно приймати рішення, а парламентські фракції – здійснювати вплив на державну політику і контролювати дії інших гілок влади.

Інаприкінці зазначимо, що законодавчий процес має достатньо складну структуру, враховуючи складність і послідовність його стадій, принципи здійснення та можливість участі лише чітко окресленого кола суб'єктів. Усе це забезпечує, по-перше, відсіювання випадкових, нежиттєздатних законопроектів; по-друге, сприяє ухваленню дійсно компромісних законів, що відбивають інтереси основних соціальних груп або явно не протирічать їм. Водночас слід акцентувати, що в європейських

країнах у зв'язку із членством в Європейському Союзі відбулася модифікація законодавчої функції державного управління, яка передусім виявляється в забороні видавати закони в справах, які регулюються на рівні Європейського Союзу, та необхідності відмінити закони, які втручаються в компетенцію права Європейського Союзу.

1.3. Основні механізми парламентського контролю над урядом: теоретичний аспект

Наприкінці XX – на початку XXI століття в Україні здійснювалися масштабні державно-управлінські реформи та відбулося становлення низки нових державних інститутів. Спостерігалася якісна зміна функцій окремих органів державної влади, у тому числі й коригування контрольно-наглядової діяльності держави. Імовірно, тут позначилося характерне для умов реформування негативне відношення до контрольної функції держави й абсолютизація ідеї про те, що в умовах ринкових відносин її значення буде зведено до мінімуму. Однак, як показала практика, недооцінка контрольної функції неминуче спричиняє негативні наслідки. У зв'язку з цим важливого значення набуває необхідність вдосконалення інституту парламентського контролю, який, незважаючи на негативні соціально-політичні та правові умови, все ж сформувався в сучасній Україні.

Автор вважає необхідним перед тим, як звернутися до особливостей саме парламентського контролю, розглянути сутність контролю в державному управлінні, тому що парламентський контроль є різновидом державного контролю, оскільки здійснюється таким органом державної влади, як парламент. Контроль є важливим ресурсом державного управління, визначальною рисою якого є його маловитратність у поєднанні з високою ефективністю. Часто контроль називають ресурсом саморозвитку системи, тому що він дозволяє удосконалювати її найбільш оптимальним шляхом, не порушуючи загальної структури. Контроль водночас є важливою ланкою системи державного управління і складовою частиною управлінського

механізму. Саме завдяки механізму контролю відбувається зворотний зв'язок між об'єктом та суб'єктом управління. Отже, якість системи управління багато в чому визначається якістю роботи механізмів контролю [174, с. 347].

Існує багато визначень поняття контролю в державному управлінні. Автор хотів би зосередитися на тих його трактуваннях, які найбільш чітко виражають сутність контролю та його відмінності від інших функцій державного управління. Отже, контроль у державному управлінні (від фр. *controle* – зустрічний, вторинний запис з метою перевірки першого) – це загальна функція державного управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі або сфері державного управління з вимогами, поставленими перед нею, виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших управлінських функцій поставленим цілям (завданням). Інше значення контролю визначає його як процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження коректив у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв [201, с. 96-97].

При визначенні поняття контролю в державному управлінні не можна не наголосити на тому, що даний процес спрямований на збереження стійкості та функціональності системи. Як визначає О. П. Полінець, «контроль в державному управлінні» означає сукупність дій, які контролюючі суб'єкти здійснюють стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [249, с. 5-6]. За допомогою контролю забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державного управління, виявлення порушень чинного законодавства.

Тотожним поняттю контролю у державному управлінні є поняття державного контролю, який визначається як систематична, конструктивна діяльність керівників, органів

управління, спрямована на наближення фактичного виконання до запланованого результату. Контрольна діяльність полягає: у встановленні норм функціонування, що узгоджуються з плановими цілями; створенні системи інформації із зворотним зв'язком; у виявленні відхилень від норм функціонування і вимірі величини таких відхилень; у порівнянні фактичних показників з їх заздалегідь встановленими значеннями й оцінці отриманої інформації; у виробленні і здійсненні необхідних дій, що враховують поведінку людей залучених в контрольну ситуацію, для забезпечення найбільш ефективного і продуктивного використання усіх ресурсів центру державної відповідальності в досягненні поставлених перед ним цілей [174, с. 348].

У процесі аналізу важливо наголосити на комплексності категорії, що розглядається, не допустити обмеження контролю як функції державного управління. У зв'язку із цим автор вважає за необхідне виокремити низку спірних тверджень, якими характеризують поняття контролю в державному управлінні в науковій літературі:

1. Погляд на контроль як на завершальний етап управлінської діяльності, кінцеву позицію в системі управлінських функцій, що дозволяє зіставити досягнуті результати із запланованими. Як стверджує О. А. Кузьменко, особливістю контролю є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після здійснення інших функцій управлінської діяльності, у зв'язку з чим контроль перевіряє і оцінює процес управлінської діяльності. Метою такої оцінки є приведення діяльності у відповідність із чинними правовими нормами та прийнятими згідно з ними управлінськими рішеннями. Отже, контроль «перевіряє» здійснення інших функцій управління й органічно пов'язаний з ними [180, с. 8].

2. Контроль – це спосіб, механізм, що забезпечує порівняння результатів з поставленими завданнями. Контроль зводиться до порівняння фактичних результатів зі встановленими показниками і до вжиття, у разі потреби, коригуючих заходів.

3. У ряді випадків контроль пов'язують з організацією зворотних зв'язків. Такий підхід, безумовно, правомірний, хоча і непо-

вний. Водночас слід погодитися, що механізм зворотного зв'язку складає серцевину контролю.

Вищеперераховані погляди на контроль обмежують його сутність, призводячи часом до того, що він не виконує відведеної йому ролі. Більш повно відображає поняття погляд на контроль як на діяльність з виконання прийнятих рішень. Контроль розуміється як робота зі спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т. д.; виявленню результатів дії суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, визначаються шляхи коригування організації об'єкта управління, способів впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи.

Зважаючи на різні погляди стосовно сутності контролю, автор підтримує думку російського дослідника Є. А. Кочерина, що контроль в управлінні слід розглядати у трьох основних аспектах: 1) контроль як систематична і конструктивна діяльність керівників, органів управління, одна з їх основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; 3) контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безперервно супроводжує цей процес від його початку і до завершення [174, с. 11]. Водночас, на нашу думку, важливо відокремлювати контроль від інших владних діянь, зокрема надзору і керівництва, з якими його часто ототожнюють. Основною відмінністю контролю від згаданих категорій є те, що безпосередні прояви контрольної діяльності (пропозиції, рекомендації, рішення) не можуть мати наказового характеру для контрольованих об'єктів [492, с. 39].

Як будь-який процес контроль має стадії реалізації. Виокремлюють такі стадії контролю: 1) констатація фактів і перевірка виконання планів, завдань, прийнятих рішень; 2) критична оцінка фактів або оцінка того, що якісні та кількісні показники досягнуті підконтрольним об'єктом, при цьому оцінка здійснюється не тіль-

ки з точки зору законності, але й доцільності; 3) розробка заходів з поліпшення роботи й усунення виявлених недоліків [180, с. 8].

Оскільки контроль у сфері державної влади розглядається як система, йому властиві ряд функцій. По-перше, це коригуюча функція. Контрольний процес включає в себе дві групи дій – виявлення фактичного стану справ (як правило, у ході проведення різних перевірок) і вживання заходів за їх результатами. Дане зауваження досить важливе, оскільки контрольна діяльність не обмежується лише діяльністю зі збору тієї або іншої інформації, вона пов'язана з аналізом отриманої інформації, її оцінкою відповідно до заздалегідь встановлених критеріїв, констатацією виконання або невиконання отриманих завдань, виявленням причин порушень і осіб, що їх допустили, виробленням і вживанням заходів з їх усунення. По-друге, з функцією корекції певною мірою пов'язана охоронна функція контрольної діяльності, яка спрямована на припинення неправомірних дій осіб, винних у порушеннях, що викликають недоліки в діяльності контрольованого органу, і залучення їх до тих або інших видів юридичної відповідальності. Для реалізації даної функції необхідна або тісна взаємодія контрольних органів з правоохоронними органами, або наділення їх необхідним обсягом відповідних повноважень. І, по-третє, можна виділити профілактичну функцію контролю, оскільки найбільш бажаним та ефективним є все-таки попередження порушень, а не ліквідація їх наслідків. Запобігання порушенням досягається під час проведення безпосередньо контрольної діяльності, у ході аналізу виявлених недоліків і реалізації проведених за результатами контролю заходів з їх усунення і, крім того, у ході цілеспрямованої профілактичної роботи, яка повинна проводитися контрольними органами постійно [97, с. 172-173].

Наприкінці розгляду особливостей контролю в державному управлінні слід акцентувати на наслідках, які може спричинити недостатній контроль держави. Коли органи контролю не спроможні регулярно, своєчасно і результативно переробляти інформацію, необхідну для здійснення якісної контрольної роботи, то контроль держави стає недостатньо ефективним. У результаті об'єкти управління поступово виходять з-під реального контр-

оллю і процес контролю стає все більш формальним. Виникає проблема формальної, а не реальної контрольованості об'єктів управління [174, с. 348].

Розглянувши сутність та особливості державного контролю як важливої державно-управлінської функції, перейдемо до аналізу поняття парламентського контролю. На початку зазначимо, що прийняття законів та контроль за їх виконанням є важливими складовими парламентської діяльності, тому контрольні повноваження законодавчого органу виходять з самої теорії розподілу державної влади. Сутність контрольної функції парламенту разом з тим обумовлена правом народу контролювати діяльність усіх структур, яким він передав владні повноваження. Здійснюючи від імені народу вищу форму контролю, ці структури самі контролюються народом за допомогою різних інститутів прямої демократії.

Значення парламентського контролю для функціонування системи державного управління величезне, це виявляється, зокрема, у такому: по-перше, він дозволяє вивчити ступінь та глибину виконання ухвалених законів; по-друге, сприяє виявленню об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на застосування законів на практиці; по-третє, парламентський контроль дозволяє визначити заходи, спрямовані на усунення виявлених недоліків у правозастосуванні; по-четверте, контроль-аналітична робота є підставою для внесення змін і доповнень у відповідні закони; по-п'яте, інститут парламентського контролю сприяє підвищенню відповідальності державних органів і посадових осіб за дотримання вимог законодавчих актів.

Особливістю контрольної діяльності парламенту є те, що її часто досить складно чітко виокремити від інших функцій, які виконує парламент. Контроль є елементом парламентських процедур у сфері виконання законодавчої та установчої функцій парламенту. Як влучно зауважив П. Сарнецький, у багатьох випадках практика доводить відносність різниці між законодавчою та контрольною функціями парламенту [549, с. 10]. Прикладом може бути контроль парламенту за делегованим законодавством, тобто нормативними актами, які приймаються урядом за уповноваженням парламенту і мають силу закону. Здійснення такого

контролю можна віднести повною мірою як до контрольної, так і до законодавчої функції парламенту.

Проблемно-функціональний аналіз визначень поняття парламентського контролю дозволяє виокремити такі підходи:

1. Акцентується увага на політичній та правовій відповідальності уряду перед парламентом. Так, на думку французьких дослідників, парламентський контроль – це комплекс заходів, що дозволяє парламенту скласти думку про діяльність уряду і повалити його в разі глибокої незгоди із здійснюваною політикою [119, с. 96]. Німецький дослідник В. Стеффані вважає, що парламентський контроль означає парламентський процес перевірки і визначення (чи здійснення впливу) форми поведінки інших, зокрема уряду й органів управління, при безпосередній (парламентська більшість) і/або непрямій (опозиція) можливості застосування санкцій або обов'язкового в правовому відношенні прийняття рішення, а також висловлення позиції в результаті отримання інформації, її переробки й оцінки, включаючи схвалення та критику [32, с. 136].

2. Визначення парламентського контролю як форми непрямого контролю громадян. Парламентський контроль – це здійснюваний громадянами за допомогою обраних ними представників комплекс заходів з постійного спостереження і перевірки діяльності системи виконавчої влади, а також з усунення виявлених у результаті такої перевірки порушень і попередження можливих невідповідностей [11].

3. Акцентування на механізмах здійснення парламентського контролю, визначення його як системи норм, що регулює встановлений порядок проведення спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється як парламентською більшістю і опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу, і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо) [142, с. 12]. Цього ж підходу дотримується В. В. Марченко, визначаючи парламентський контроль за діяльністю уряду як засновані на конституційних приписах систематичні спостереження, аналіз та оцінювання законності дій вищого органу виконавчої влади, які здійснюються як парла-

ментом взагалі, так і його органами зокрема, і можуть мати своїми наслідками застосування санкцій у разі виявлення порушень вимог законодавства [213, с. 10].

Слід зауважити, що всі перераховані визначення достатньо адекватно передають сутність парламентського контролю, являючи собою авторські трактування цього феномена. Автор цілком погоджується з кожним з них, лише хотів би уточнити деякі особливості парламентського контролю, на яких слід зупинитися при розгляді механізмів взаємодії уряду та парламенту як органів державної влади.

У цьому контексті важливим питанням ефективності реалізації парламентського контролю уряду є визначення його основних етапів. Російська дослідниця О. В. Коврякова виокремлює такі: (1) отримання або збір інформації, необхідної для ухвалення відповідальних рішень і вироблення позицій з того або іншого питання (отримання інформації); (2) попередня обробка отриманої інформації; (3) аналіз і оцінка отриманої інформації (аналіз інформації); (4) вироблення парламентом певної позиції з того або іншого питання або прийняття на основі отриманої інформації рішення, включаючи можливість безпосереднього застосування санкцій [142, с. 14]. Стосовно останнього етапу, слід зауважити, що сенс проведення контролю полягає саме в можливості певного впливу на діяльність контрольованого об'єкта, тому застосування засобів, що коригують його діяльність, становить окремий етап та одночасно є закінченням процесу контролю. Однак у цьому контексті слід пам'ятати, що засоби, які сприяють удосконаленню діяльності контрольованого об'єкта в майбутньому не можуть мати юридично обов'язкового характеру, жорстко регламентувати його діяльність. У протилежній ситуації відбувається відхід за межі поняття контролю і втручання у сферу таких понять, як нагляд та керівництво. Таким чином, контроль передбачає певний кінцевий дуалізм між тим, хто контролює, та контрольованим об'єктом і хоча б мінімальний ступінь самостійності другого.

Взагалі корекційно-правові акти, що приймає парламент, у яких поряд із оцінкою діяльності підконтрольного об'єкта конретизуються його повноваження стосовно усунення недоліків

та проведення превентивних заходів, є інтегральною частиною парламентського контролю уряду. В ідеалі вони мають призводити до модифікації способу проведення урядової політики згідно з очікуваннями парламенту. Ідеться про дослідження відповідності діяльності уряду основним засадам, що визначені парламентом.

Більш докладно визначає види реалізації парламентом контрольної функції, які одночасно являють собою етапи її здійснення, українська дослідниця О. О. Майданник. До них належать: а) планування контрольної діяльності парламенту; б) виявлення, отримання інформації щодо процесів, які відбуваються у різних сферах суспільного і державного життя, стосовно діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів; в) аналіз отриманої інформації; г) співставлення отриманої інформації, даних щодо діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів із приписами чинних законів та її оцінка; д) встановлення невідповідності, порушень, відхилень від вимог законодавства з боку підконтрольних суб'єктів; е) висування вимог та пропозицій щодо усунення допущених порушень та недоліків у діяльності підконтрольних суб'єктів; ж) вдосконалення законів та розробка заходів, що мають запобігати в майбутньому допущенню аналогічних порушень [196, с. 17]. Як бачимо, у даній схемі значна увага приділена превентивним заходам та профілактиці порушень з боку виконавчої влади.

Періодизація основних етапів парламентського контролю запропонована вищезазначеними авторами, однак не передбачає етапу, який, на нашу думку, є обов'язковим при здійсненні процесу контролю уряду, а саме – етапу моніторингу виконання прийнятих парламентом рішень, вирішення проблемної ситуації виконавчим органом. А саме він визначає ефективність контрольної діяльності, тому що відсутність результату вирішення кожної конкретної ситуації нівелює всі попередні стадії і процес парламентського контролю в цілому.

Періодизація, розроблена І. К. Залюбовською, передбачає етап моніторингу за процесом виконання парламентських рішень і має такий вигляд: а) встановлення фактичного виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків; б) надання правиль-

ної (об'єктивної) суспільно-політичної та спеціально-юридичної оцінки дій органів виконавчої влади; в) прийняття ефективних рішень щодо удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у випадках виявлення неправомірних дій – приведення в дію відповідних правоохоронних механізмів, вжиття заходів щодо попередження відхилень у майбутньому; г) досягнення оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятого парламентом у рамках проведення контрольних заходів рішення [114, с. 9-10]. Проте остання стадія наголошує на беззаперечній обов'язковості прийнятого парламентом рішення, що за певних обставин може означати пряме втручання в діяльність виконавчих органів та порушувати баланс гілок державної влади.

Взагалі виокремлення основних етапів процесу контролю: встановлення фактів, їх оцінки та застосування постконтрольних засобів – дає підстави говорити про інформаційний контроль, коли йдеться про отримання відомостей, необхідних для оцінки діяльності, та коригуючий контроль, який охоплює вплив на становище контролюваного в майбутньому.

Зауважимо, що форми парламентського контролю уряду можна класифікувати за низкою ознак. Наведемо лише основні класифікації, які будуть корисними в контексті нашого дослідження. Залежно від наслідків контроль може бути інформаційний, юридичний та політичний. До інформаційного контролю можна віднести: заслуховування доповідей, звітів та інформації від уряду та інших представників виконавчої влади. Юридичним контролем парламенту можна вважати діяльність, яка напряду або опосередковано може призвести до юридичної відповідальності окремих урядовців (парламентські розслідування, усунення посадових осіб від влади в порядку імпідменту). Політичним контролем слід вважати притягнення уряду до політичної відповідальності, що має наслідком зміни в системі державного управління (вотум довіри, резолюції осуду, недовіра окремому члену уряду).

Залежно від часу проведення контрольних заходів виділяється попередній, спрямований на недопущення незаконної або не-ефективної діяльності уряду; поточний, що здійснюється в процесі нагляду за функціонуванням об'єкта контролю; подальший

контроль – перевірка фактичного виконання законодавчих актів та рішень парламенту, діяльності або бездіяльності представників виконавчої влади. Зважаючи на ефективність здійснення слід виокремити реальний та формальний парламентський контроль.

Російський дослідник В. В. Маклаков вирізняє форми парламентського контролю без санкції та із застосуванням санкцій. До першої групи він відносить різні форми отримання інформації, які не спричиняють наслідків щодо посадових осіб виконавчої влади, хоча й дозволяють виявити факти, обставини та зловживання. До другої групи – механізми контролю, у результаті яких настає відповідальність посадових осіб, до яких застосовуються санкції [198, с. 672-673].

У контексті дослідження нас більше цікавить саме парламентський контроль уряду, до якого можна віднести ту діяльність парламенту, метою якої є здійснення фактичного аналізу особливостей функціонування уряду, окремих міністрів та органів урядової адміністрації, що їм підпорядковується. Наслідком таких дій є формулювання оцінки діяльності контрольованих об'єктів. Така оцінка може мати як критичний характер, так і характер схвалення парламентом основних напрямів діяльності уряду. Задля цього парламент приймає різноманітні пропозиції, резолюції, рекомендації, які, зокрема, надаються для ознайомлення та осмислення уряду та окремим міністрам. Зрозуміло, що предметом контрольної діяльності є здійснення впливу на урядову діяльність, її удосконалення. У надзвичайних випадках це може доходити до зміни самого уряду.

Механізм парламентського контролю уряду являє собою багаторівневу систему суб'єктів. Перша ланка включає в себе безпосередньо парламент як орган, що здійснює контроль за урядом колективно. До другої ланки входять органи парламенту – комітети та комісії, а також окремі представники парламенту, які теж мають повноваження з контролю. До третьої – органи, що підпорядковуються парламенту – спеціалізовані допоміжні парламентські інституції, зокрема Уповноважений з прав людини та Рахункова палата, які, порівняно з першою та другою групою суб'єктів, наділені досить широкою незалежністю та самостійністю у

здійсненні контролю. Важливо зазначити в цьому контексті, що суб'єкти парламентського контролю можуть здійснювати контрольні заходи самостійно, а також доручати проведення окремих контрольних заходів іншим органам державної влади або залучати інші органи, установи, організації, окремих осіб для надання пропозицій, проведення експертиз, досліджень.

Мету парламентського контролю уряду, на думку польського дослідника Р. Мойка, слід розглядати на фоні політичної конструкції парламентських урядів. Стрижнем цієї системи є те, що уряд походить з парламенту і є політичним відображенням правлячої парламентської більшості. Існуюча парламентська опозиція повинна мати можливість ознайомлення з діяльністю уряду й урядової адміністрації та оцінювати різні аспекти їх діяльності, що для парламентської більшості може бути невигідним. Правляча парламентська більшість, яка політично підтримує уряд з очевидних причин не зацікавлена у тому, щоб парламентський контроль виявляв помилки та похибки урядування [492, с. 154].

Залежно від особливостей форм державного правління у світовій теорії і практиці сформувалися відповідні моделі парламентського контролю уряду. Перша модель характерна для країн, де встановилася парламентська форма правління. Особливістю даної моделі є наявність взаємного контролю парламенту й уряду, тісних взаємовідносин законодавчої та виконавчої гілок влади. Парламент контролює уряд за допомогою інституту парламентської відповідальності уряду (вотум недовіри, відмова в довірі, інститут імпідменту), призначає уряд та відправляє його у відставку. Водночас уряд може теж досить ефективно впливати на діяльність парламенту, має повноваження ініціювати розпуск парламенту за відповідних умов.

Для країн із президентською формою правління характерна інша модель здійснення парламентського контролю. У таких країнах державний механізм побудовано на засадах суворого поділу гілок влади, максимального організаційного та функціонального їх роз'єднання. Виконавчі органи влади не відповідальні перед парламентом і мають значну автономію. Відповідно члени уряду призначаються президентом і не повинні бути представника-

ми законодавчого органу. Разом із тим, система розподілу влади, стримувань і противаг у президентських республіках, за умови існування демократичного режиму, забезпечує реальні можливості законодавчої влади здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади. Парламент, зокрема, застосовує такі засоби контролю, як проведення розслідувань, слухань щодо діяльності виконавчої влади. Під час цих процедур парламент не уповноважений застосовувати до уряду конституційно-правові або політичні санкції, проте парламент має право звинувачувати запрошених у неповазі до нього, у наданні неправдивої інформації, що тягне за собою кримінальну відповідальність.

На відміну від парламентських, у президентських країнах не існує інституту розпуску парламентів. Уряд не має права ні розпустити парламент, ні здійснювати постійний вплив на членів парламенту під час засідань. Проте і в цих країнах президент як голова уряду має у своєму розпорядженні достатньо засобів впливу на парламенти, зокрема право відкладального вето. Отже, якщо законодавчий орган не представлений сильним парламентом, то виконавча влада схильна домінувати над ним.

Третя модель парламентського контролю властива країнам зі змішаною формою державного правління і поєднує в собі якості як першої, так і другої моделі. У таких країнах існує інститут парламентської відповідальності уряду і законодавчий орган може відправити його у відставку. Президент у свою чергу має повноваження щодо вирішення питання про розпуск парламенту, а також відправлення уряду у відставку. Така модель теж передбачає досить тісну взаємодію законодавчої та виконавчої гілок влади.

Узагальнюючи вищезазначене слід сказати, що реальний обсяг повноважень парламенту кожної конкретної країни у сфері контролю залежить не лише від форми правління, а також від низки факторів, таких як державний устрій, політичний режим, історичні особливості розвитку вищих органів державної влади та традиції їх взаємодії.

Розглянувши сутність парламентського контролю уряду та моделі, які склалися в різних країнах, перейдемо до аналізу

основних механізмів його здійснення. Зважаючи на різні цілі контрольної діяльності, слід розмежувати основні її напрямки та застосування до відповідних сфер діяльності уряду й урядової адміністрації.

Автор дотримується думки, згідно з якою здійснення установчої функції парламенту щодо уряду відбувається в межах контрольної функції парламенту. А отже, інститут парламентської відповідальності уряду як основний засіб його формування, а також відправлення у відставку, становить окремий напрям парламентського контролю уряду. Зазначимо, що парламентська відповідальність уряду є формою політичної та конституційно-правової відповідальності вищого колегіального органу виконавчої гілки влади перед суспільством через посередництво представницького органу, що дає змогу засвідчити наявність чи відсутність довіри парламенту до уряду.

Процедура парламентської відповідальності уряду сприяє оптимізації взаємодії між законодавчою і виконавчою гілками влади, уможливлює політичну відповідальність вищого органу виконавчої влади, що спонукає його до чіткого виконання ухвалені парламентом урядової програми, прийнятих законів та підзаконних актів. Відповідальність уряду перед парламентом можна без сумніву визнати ключовою особливістю парламентської системи і навіть більше – визначальною його рисою. Даний механізм, наявний у парламентських республіках та парламентських монархіях, обумовлений формулою представництва, згідно з якою парламент, що надає уряду право на діяльність, повинен мати можливість контролювати її.

Зважаючи не те, що сучасні парламентські уряди мають характер репрезентативних урядів, тобто легітимованих волею виборців, то виборці безпосередньо або через обраних ними представників верифікують дії урядовців. Притягнення уряду до відповідальності є різновидом санкції за незадовільне виконання обов'язків, на які йому було надано мандат виборцями. З іншого боку, відповідальність уряду перед парламентом – це механізм, який відповідає засаді поділу влади, що вимагає узгодженої співпраці законодавчої та виконавчої влади. Така узгодженість,

між іншим, має ґрунтуватися на підтвердженні законодавчою владою правильності дій виконавчої влади.

Звернімося до трактування поняття парламентської відповідальності уряду. Автор вважає необхідним навести визначення, які найбільш чітко відображають сутність даного поняття. В. Малиновський характеризує парламентську відповідальність уряду як форму взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади, властиву парламентським республікам, що характеризується значною залежністю уряду від рішень парламенту, а функціонування уряду можливе лише за підтримки більшості депутатів. За такої системи відмова парламенту в довірі уряду спричиняє його відставку або достроковий розпуск парламенту, оголошення нових виборів з подальшим новим призначенням уряду [201, с. 137]. На думку Р. М. Павленка, феномен парламентської відповідальності уряду на практиці конкретизується як відповідальність вищого органу в системі органів виконавчої влади – кабінету міністрів – перед парламентом, як відмова у довірі до кабінету або його членів з боку більшості депутатів парламенту, що має наслідком відставку всього кабінету або його окремих членів. Механізм парламентської відповідальності уряду полягає в голосуванні за довіру чи недовіру урядові [240, с. 4]. Російський дослідник В. В. Маклаков визначає відповідальність уряду як сукупність відносин між парламентом та урядом, які можуть призвести до відставки останнього. Ця відповідальність пов'язана із тим, що уряд не впроваджує політичний курс, визначений парламентом. Якщо між прагненнями парламенту та конкретними діями уряду існують принципові суперечності з приводу політики, що ним впроваджується, то це дозволяє парламенту ставити питання про відставку [198, с. 676].

Важливо конкретизувати, у яких формах може виявлятися відповідальність уряду перед парламентом. Більшість дослідників виокремлюють дві основні форми: вотум недовіри та відмова у довірі уряду. Проте, на думку автора, процедур, за допомогою яких відбувається притягнення уряду до відповідальності, значно більше. По-перше, це вотум недовіри уряду або/та окремому його члену, прийнятий відповідною постановою парламенту. По-

друге, це висловлення довіри/відмова у довірі урядом внаслідок ініціювання ним такого питання. По-третє, це вотум довіри в процесі формування уряду, який теж тісно пов'язаний з парламентською відповідальністю (хоча в даному випадку про відповідальність можна говорити лише номінально, тому що уряд фактично ще не розпочав діяльності). По-четверте, це процедура імпічменту (або подібних до нього процедур) для окремих членів уряду за здійснене правопорушення. По-п'яте, неприйняття у відповідний строк державного бюджету або незатвердження парламентом звіту про його виконання (абсолюторіум) теж може спричинити відповідальність уряду або окремих міністрів.

Дискусійним є питання про те, чи парламентську відповідальність можна віднести до форми (засобу) парламентського контролю уряду, або ж вона є його наслідком. Першої точки зору дотримуються зокрема В. В. Маклаков [198, с. 678], Р. М. Павленко [239, с. 21], а другої – Б. О. Страшун [151, с. 384]. З метою виявлення істини доцільно визначити, що являє собою контроль. Класичний процес контролю складається з таких етапів: встановлення стандартів, цілей, що піддаються вимірюванню, оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення [75, с. 234]. Російський дослідник О. В. Яценко до стадії парламентського контролю за діяльністю уряду відносить також вироблення парламентом певної позиції з того чи іншого питання або прийняття на основі отриманої інформації рішення, у тому числі можливість безпосереднього застосування санкцій [370, с. 96].

Слід також звернути увагу на таке. Якщо взяти такий різновид відповідальності уряду, як вотум довіри, то його, без сумніву, можна вважати формою парламентського контролю уряду, тому що він являє собою процедуру оцінювання досягнутих урядом результатів. Інший характер має вотум недовіри, який вже є наслідком негативної оцінки контролюючим органом діяльності уряду, але водночас його можна віднести до етапу коригування управлінських процесів, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених стандартів і необхідна зміна складу

державного органу, його оновлення, тобто застосування певних санкцій. А отже межа, що в даному випадку відділяє безпосередньо парламентський контроль від його наслідків, є достатньо умовною. Зважаючи на це, парламентську відповідальність уряду можна вважати як формою парламентського контролю, так і наслідком контрольної діяльності залежно від кожної окремої ситуації застосування даного інституту.

На відміну від інших контрольних можливостей парламенту, як-то слухання, інтерпеляції, години запитань, парламентська відповідальність, є відносно жорстким методом, тому що може призвести до відставки уряду або розпуску парламенту. Про винятковий характер засобів парламентської відповідальності свідчить те, що вони застосовуються вкрай рідко, особливо в країнах із стабільною системою державного управління. На сучасному етапі загальною тенденцією в розвитку парламентських країн є зменшення ролі так званих кардинальних засобів контролю на користь методів без санкцій.

Парламентська відповідальність за своїм змістом поділяється на політичну та юридичну. Політична виникає внаслідок оцінки парламентом політики уряду або діяльності його членів, що може призвести до відкликання їх з посад шляхом вотуму недовіри або відмови в довірі. Юридична відповідальність у формі імпічменту або подібних до нього процедур застосовується до урядовців, які під час виконання своїх функцій порушили конституцію або інші закони.

На відміну від парламентської відповідальності у формі імпічменту, засади якої чітко прописуються в конституціях, політична відповідальність значною мірою є суб'єктивною. Необхідність застосування даного виду відповідальності визначається не критеріями законності, а політичними потребами та орієнтаціями депутатів парламенту. Уряд виконує власні функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє на власний розсуд, а його члени не розглядаються як довірені особи представницького органу, що виконують його волю. Отже, характер і значення політичної відповідальності визначається реальними політичними інтересами.

Юридична відповідальність за правопорушення у формі імпічменту – це особливий порядок притягнення до відповідальності посадових осіб у державі та судового розгляду їх справ по звинуваченню в порушенні конституції та вчиненні злочинів. У цьому випадку можливі декілька сценаріїв. Згідно з першим нижня палата парламенту висуває звинувачення, а верхня вирішує в судовому порядку питання провини. За другою схемою, звинувачення висуває парламент (обидві палати у Франції, одна з палат у Німеччині), а рішення приймає особливий верховний суд (Високий суд правосуддя у Франції, Державний трибунал у Польщі). Покаранням є відсторонення від посади, проте посадова особа, звільнена в порядку імпічменту, може в подальшому бути притягнена до кримінальної відповідальності звичайним судом.

Стосовно юридичної відповідальності за правопорушення у тих країнах, де за членами уряду визнаний імунітет від судового переслідування, парламент може позбавити його, що робить можливою звичайну, встановлену законом судову відповідальність.

На відміну від політичної відповідальності уряду, яка може стосуватися як уряду в цілому, так і окремих міністрів, імпічмент завжди має персональний характер. Є також відмінності в підставах відповідальності: факт правопорушення під час відставки уряду або міністра не завжди очевидний, що інколи породжує ілюзію безвинної відповідальності, у той же час підставою для імпічменту завжди є факт конкретного правопорушення.

Парламентська відповідальність залежно від суб'єкта може бути колективною та індивідуальною. У більшості країн передбачається лише колективна (солідарна) відповідальність урядів (Франція, Іспанія, Німеччина, Україна, Чехія), в інших, поряд із колективною, існує індивідуальна відповідальність (Італія, Великобританія, Австрія, Естонія). Колективна відповідальність означає, що за умов несхвалення діяльності уряду у відставку йде весь кабінет, при цьому провини окремих міністрів не диференціюється. Різновидом колективної відповідальності уряду є відповідальність, за якої недовіра одному члену уряду, особливо

його голові, призводить до відставки всього уряду. Так, зокрема, недовіра канцлерові в Німеччині має наслідком відставку всього складу уряду. Подібна система існує також в Австрії та Угорщині. Недовіра окремому міністру, яка призводить до урядової відставки в цілому, має місце у Великобританії. При цьому голова уряду має вирішити: подавати у відставку окремому міністру чи всьому складу уряду. Такий підхід до відповідальності уряду заснований на ідеї солідарності його членів. Вважається, що всі члени кабінету є відповідальними за його діяльність, навіть якщо хтось з них не погоджується з конкретними урядовими рішеннями та діями.

За умов індивідуальної відповідальності вотум недовіри висловлюється окремим членам уряду, у відставку йдуть міністри, що втратили довіру, ситуації урядової відставки не виникає. Якщо недовіра уряду в цілому ще не передбачає його відставки, то недовіра окремому міністру, як правило, зобов'язує главу держави звільнити його з посади. Також особливістю індивідуальної відповідальності на відміну від колективної є те, що окремі міністри не можуть запитувати довіру парламенту та відповідно отримувати відмову в ній.

Індивідуальна відповідальність міністрів перед парламентом відсутня в канцлерській системі, що можна вважати однією з особливостей парламентської системи, у якій єдиним об'єктом, що несе відповідальність перед парламентом від імені всього уряду, є канцлер. Позбавлення парламенту можливості ухвалення вотуму недовіри для окремого члена уряду є одним із засобів, що сприяють, як і механізм конструктивного вотуму недовіри, раціоналізації парламентської системи. Проте, на думку окремих авторів, наслідком цього є послаблення парламенту відносно уряду й обмеження можливості притягнення його до відповідальності [611, с. 117].

У європейській практиці інститут колективної відповідальності є найбільш розповсюдженим, що пояснюється сутністю уряду як колегіального органу державної влади, а також тим, що окремі міністри не відіграють значної ролі у визначенні урядової політики, формування якої здійснюється, перш за все, прем'єр-

міністром. Як колективний орган уряд більшість рішень приймає не шляхом голосування, а шляхом обговорення і частіше в редакції, запропонованій головою уряду. Однак принцип колективної відповідальності має суттєвий недолік – не дозволяє індивідуалізувати провину окремих членів уряду і таким чином породжує стан кругової поруки.

Окремої уваги потребує проблема парламентської відповідальності уряду в президентсько-парламентських республіках (Франція, Україна). Її особливість обумовлена тим, що вона співвідноситься із відповідальністю уряду та міністрів перед президентом. Це спричиняє подвійну відповідальність уряду перед парламентом і президентом. Важливо, що останній різновид відповідальності реалізовується набагато простіше: президент у будь-який час має право звільнити уряд або окремого міністра.

Слід погодитися, що інститут парламентської відповідальності уряду, з одного боку, є елементом системи стримувань і противаг – засобом взаємного впливу законодавчої і виконавчої влади, стимулом для виконавчої влади дотримуватись курсу, підтримуваного парламентом. З іншого боку, часте використання цього інституту, особливо на догоду кон'юнктурним, короткосяжним інтересам, може стати джерелом нестабільності уряду [240, с. 7-8]. Для того щоб виключити виникнення та поглиблення державно-управлінської кризи внаслідок використання таких жорстких форм парламентської відповідальності, як вотум недовіри або відмову в довірі уряду, в більшості країн ЄС глава держави за рекомендацією прем'єр-міністра може розпустити парламент і призначити нові вибори. Вважається, що таким чином колізію між урядом та парламентом вирішують виборці. Це є засобом, що має запобігти частому та безпідставному відправленню уряду у відставку парламентом.

Думки дослідників стосовно доцільності застосування у практиці держав розпуску парламенту як відповіді на недовіру уряду не є однозначними. Політолог Г. М. Малкіна вважає, що можливість розпуску главою держави парламенту в разі висловлення ним недовіри чи відмови в довірі уряду сприяє стабільності діяльності не тільки уряду, а й самого парламенту,

утримуючи його від поспішних і невважених рішень за умов внутрішньопарламентської боротьби між різними політичними силами [202].

Протилежної точки зору дотримуються правознавці Р. М. Дзидзоев та Р. Г. Хугаєва, які вважають, що право висловлення парламентської недовіри уряду втрачає свою ефективність, якщо при цьому не існує гарантій недоторканості парламенту, які блокують дострокове припинення його повноважень. Безумовне право на розпуск парламенту на практиці може призвести до відмирання інституту парламентського вотуму недовіри та послаблення контрольних функцій народного представництва відносно виконавчої влади [78, с. 10]. Тому в деяких країнах, наприклад в Іспанії, пропозиція голови уряду про розпуск парламенту не може бути подана при розгляді парламентом резолюції недовіри.

Автор поставив завданням докладно розглянути основні механізми парламентського контролю, аналіз яких буде здійснено під час подальшого розгляду. Це необхідно, тому що, як правило, дослідники проблем парламентського контролю уряду розглядають лише окремі механізми його здійснення, забуваючи про менш значимі, на їх погляд, але важливі процедури, які роблять контроль уряду більш комплексним та ефективним. Тому, зважаючи на вищевикладене, вважаємо необхідним окремо виділити механізми, які реалізуються в процесі поточного контролю уряду та механізми, пов'язані з інститутом парламентської відповідальності уряду і представити їх у вигляді таблиці (Додаток Б).

Слід зазначити, що контрольна діяльність парламенту стосовно делегованого законодавства представляє собою реалізацію як контрольної, так і законодавчої функції парламенту. На думку автора, здебільшого останньої, тому даний інститут розглянутий у монографії в розділі, присвяченому взаємодії уряду та парламенту в процесі виконання законодавчої функції.

Механізми здійснення парламентського контролю закріплюються в законодавчих актах, що робить їх юридично обов'язковими компонентами системи державного управління. Виділяють такі форми законодавчого закріплення положень про парламентський контроль:

1) фіксація основних засад контрольної діяльності в розділах основних законів, присвячених статусу та компетенції парламенту;

2) зосередження норм, присвячених парламентському контролю, в окремих автономних розділах основних законів країни;

3) закріплення окремих положень, присвячених напрямам контрольної діяльності, її формам у розділах основних законів, присвячених статусу та компетенції парламенту, на додаток до яких ухвалюється спеціальний закон, що регламентує парламентський контроль;

4) наявність у національних конституціях норм, що дозволяють парламенту сформулювати, а у ряді випадків і визначити зміст діяльності органів парламентського контролю [320, с. 12].

Важливо, що особливості закріплення форм парламентського контролю впливають на ефективність його здійснення, але не є визначальним фактором у цьому. Значну роль відіграє наявність у країні демократичного режиму. У країнах з недемократичним режимом інститут парламентського контролю може існувати згідно із законодавством, але він не буде реалізований або буде неефективним, таким, який не відповідає своїй функціональній природі. Значний вплив на здійснення контролю накладає загальний характер взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади, що визначається формою державного правління та устрою, державними традиціями тощо. На сучасному етапі помітну роль у посиленні дієвості парламентського контролю відіграють політичні партії, які інколи спотворюють систему розподілу державної влади. У таких умовах особливого значення набувають елементи конституційного устрою, які забезпечують права парламентської меншості, створюючи перешкоди для повного підпорядкування парламенту урядовій більшості.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ І ПАРЛАМЕНТУ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ КРАЇН ЄС

2.1. Роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в країнах Європейського Союзу

У сучасній Україні відбувається стабілізація системи взаємовідносин виконавчих і законодавчих органів державної влади, водночас у процесі взаємодії з парламентом уряд ще не використовує усіх своїх можливостей для забезпечення ефективної законотворчості. Слід визнати той факт, що існуючий стан реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи не сприяє виконанню ним своїх функцій та вирішенню тих завдань, що постають перед державою. Значною мірою це обумовлено слабкістю теоретико-правових розробок у цій сфері, підміною наукових підходів політичним прагматизмом, відсутністю системності в здійсненні законотворчої діяльності уряду, недосконалістю нормативної правової бази, що регламентує діяльність уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи. Необхідність активізації законопроектної роботи уряду, посилення його ролі в цій сфері конституційно-правових відносин висуває якісно нові вимоги до урядової системи організації законопроектної діяльності. Тому існує нагальна необхідність розробки юридично обґрунтованої концепції здійснення урядом законопроектної роботи, що сприяла б підвищенню ефективності нормативно-правового регулювання економічних і соціальних стосунків та сталому розвитку держави. Такі концепції знайшли успішне практичне втілення в розвинених європейських країнах, тому врахування їх досвіду є важливим та необхідним.

Досвід реалізації законодавчої ініціативи в країнах світу свідчить, що майже у всіх демократичних державах до кола суб'єктів законодавчої ініціативи включений уряд. Надання права законодавчої ініціативи уряду як вищому органу виконавчої влади має велике значення, тому що він в силу власного статусу та ролі в життєдіяльності держави наділений, як правило, найбільшим

обсягом та повнотою інформації про процеси, що відбуваються як всередині країни, так і зовні, внаслідок чого може найбільш ефективно визначати саме ті сфери суспільних відносин, які найбільше потребують законодавчого регулювання, чи зміни чинних правових норм, а також має необхідні засоби для підготовки законопроектів. Особливо помітна роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в державах, де формування уряду здійснюється парламентською більшістю. Це пояснюється тим, що партія, яка виграла у виборах до парламенту, отримує можливість для створення уряду, який, у свою чергу, займається перетворенням у життя програмних цілей партії, у тому числі шляхом реалізації права законодавчої ініціативи. При цьому парламентська більшість не дуже активно ініціює законопроекти через те, що, маючи неформальні відносини з урядом, передає це право йому. Водночас основна роль уряду в ініціюванні законотворчого процесу не повинна сприйматися як ознака того, що інші суб'єкти права законодавчої ініціативи, парламент зокрема, не мають належного впливу на законодавчий процес. Прерогатива прийняття законів залишається за парламентом, а отже, не порушується баланс гілок влади, який забезпечує ефективне функціонування системи державного управління.

З метою уточнення термінології слід зазначити, що законодавча ініціатива являє собою стадію законодавчого процесу, яка передбачає реалізацію гарантованого законом права відповідних органів та осіб вносити в законодавчий орган влади проекти законів та зобов'язання цих органів обговорити їх і прийняти відповідні рішення. Законодавча ініціатива уряду має власні особливості, відповідно до яких є засобом реалізації урядової економічної і соціальної програми, здійснюється згідно з програмами, що ним приймаються, та планами законопроектної роботи [328, с. 8-9]. Слід підкреслити, що суб'єкти законодавчої ініціативи реалізують власне право шляхом внесення проектів нових законів, а також проектів законів про внесення змін до чинних законів. При цьому законодавча ініціатива автоматично породжує обов'язок парламенту розпочати розгляд внесеного законопроекту відповідно до законодавчо визначеної процедури.

Аналіз відповідних конституційних положень свідчить про те, що право законодавчої ініціативи в усіх країнах ЄС закріплено за урядом та членами парламенту. Так, у більшості європейських країн право вносити проекти законів на розгляд парламенту має уряд як колегіальний орган (Австрія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія). У деяких країнах ЄС право внесення законопроектів на розгляд парламенту закріплено за окремими членами уряду – прем'єр-міністром (Франція), членами уряду (Болгарія).

Хоча прийняття законів загалом є прерогативою органу законодавчої влади, у конституціях багатьох європейських країн закріплено ряд положень, які звужують обсяг права законодавчої ініціативи членів парламентів (палат парламентів) та посилюють роль уряду в ініціюванні прийняття законів. На це є декілька причин, які автор вважає за необхідне розглянути. По-перше, прерогатива урядової законодавчої ініціативи забезпечує належну реалізацію програми діяльності уряду, схваленої законодавчим органом, на основі якої розробляються плани законопроектної діяльності, які, як правило, затверджуються урядом на початку кожної легіслатури парламенту.

По-друге, на користь уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи свідчить той факт, що члени парламенту подають велику кількість законопроектів, що збільшує законопроектне навантаження на законодавчий орган. Дуже поширеною є ситуація, коли до парламенту вноситься така кількість законопроектів, яка не відповідає його «пропускній здатності» і як наслідок – депутати нездатні розглянути всі внесені законопроекти. Прикладом обмеженої законопроектної активності депутатів може бути парламент Італії. За 2001-2006 роки до парламенту було подано 9 463 законопроекти (8 637 були подані членами парламенту, 736 – урядом, решта – іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи). З них схвалено 1 143 проекти, а підписано як закони – 687 законопроектів (з яких 147 було внесено депутатами, 540 – урядом). На думку дослідників, значна кількість законопроектів, які щорічно вносяться на розгляд парламенту Італії його членами, обумовлена низкою чинників: відсутністю будь-яких обмежень щодо реалі-

зації членами парламенту права законодавчої ініціативи (законопроекти можуть вноситись окремими депутатами), відсутністю в законодавстві положень, які б передбачали зняття з розгляду законопроектів, які не були розглянуті парламентом протягом сесії, однаковою роллю палат у законодавчому процесі та відсутністю процедури і відповідних органів для узгодження законопроектів між палатами в разі виникнення суперечностей щодо змісту законодавчих ініціатив [387, с. 2-3]. Отже, зважаючи на цей приклад, очевидно є необхідність відсіювання законопроектів окремих суб'єктів законодавчого процесу.

Наступною причиною, що свідчить на користь посилення ролі уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, є низька якість депутатських законопроектів, які до того ж часто носять популістський характер. У цьому контексті слід погодитися з думкою російської дослідниці А. Т. Цопоевої, яка вважає, що уряд краще інформований про те, яке законодавче забезпечення необхідне для проведення його політики і які поточні потреби змін у законодавстві. Це пов'язано з тим, що при розробці закону необхідним є його фінансово-економічне обґрунтування, що під силу лише цілому штату спеціалістів. Депутати таких ресурсів не мають, а тому відповідне обґрунтування для них є проблематичним [350, с. 79]. Яскравим підтвердженням цього є досвід європейських країн, де законопроекти уряду, як правило, складають основу законопроектної роботи парламентів. У 33 з 69 країн сталої демократії, де правом законодавчої ініціативи наділені депутати й уряд, уряди вносять від 90 до 100 % законопроектів, які потім стають законами, ще в 22 – більше ніж 50 % [14, с. 151]. В Іспанії з внесених урядом законопроектів приймається 80,4 % порівняно з 11,6 % внесеними парламентарями. Загальна частка прийнятих законопроектів уряду щодо інших становить 56,6 % [572, с. 118]. У Португалії 63,3 % внесених урядом законопроектів стають законами [477, с. 17]. З внесених членами італійського парламенту за 1996-2006 роки законопроектів було прийнято лише 2 %, у порівнянні з урядовими – 56 % (підраховано автором за [387, с. 4-5]).

І останньою причиною посилення ролі уряду в законопроектній діяльності слід вважати колегіальний характер роботи цього

органу, що надає проектам законів додаткової ваги. Колегіальність при обговоренні й ухваленні рішення по законопроектах забезпечується тим, що, по-перше, законопроекти розглядаються з обов'язковою участю відповідних міністрів, керівників інших органів виконавчої влади, до сфери ведення яких відноситься відповідне питання, а при неможливості їх участі – за участю осіб, що заміщають їх. Крім того, по кожному з питань, що розглядаються на засіданні, запрошуються також керівники інших органів і організацій, що мають безпосереднє відношення до питання. По-друге, колегіальність забезпечується відповідним порядком ухвалення рішення, оскільки на засіданнях уряду рішення приймаються, як правило, за загальною згодою, як правило більшістю голосів присутніх.

Прийняття на засіданнях уряду рішень про внесення законопроектів до парламенту – найважливіший, але не єдиний прояв колегіальності в роботі цього суб'єкта права законодавчої ініціативи. Іншим проявом колегіальності в законопроектній роботі уряду є спільна діяльність ряду органів і установ з підготовки проектів законів. Ще до внесення законопроектів на розгляд уряду вони підлягають обов'язковому узгодженню із зацікавленими органами державної влади, а при необхідності – з іншими організаціями. За наявності розбіжностей за проектом керівник органу державної влади, що вносить проект, повинен забезпечити обговорення його із зацікавленими органами й організаціями з метою пошуку взаємоприйнятної рішення. Для цього урядом можуть створюватися координаційні та дорадчі органи. Такі органи формуються на представницькій основі. До їх складу залежно від питань, для вирішення яких вони утворюються, входять представники відповідних органів виконавчої влади і за необхідності – представники органів законодавчої влади, наукових організацій, громадських об'єднань тощо.

Очевидно, що колегіальність як принцип організації роботи уряду не лише є одним з найважливіших атрибутів демократії, але і дозволяє об'єднувати знання, досвід та інтереси різних організацій, соціальних груп для ефективнішого вирішення завдань, що стоять перед ним у сфері законопроектної діяльності. Коле-

гіальність ухвалення рішення стає своєрідною системою стримувань і противаг усередині самого уряду, створюючи додаткову гарантію від прийняття непродуманого та незваженого рішення. Таким чином, колегіальний характер ухвалення рішення, властивий тільки цьому суб'єктові права законодавчої ініціативи, служить надійною гарантією якості при підготовці проектів законів і необхідних супровідних матеріалів, що вносяться до парламенту.

Обґрунтувавши важливу роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, розглянемо детальніше механізми, які застосовуються в європейських країнах з метою запобігання надмірній законотворчій активності депутатів. В основному звуженню обсягу права законодавчої ініціативи сприяє безпосередня заборона внесення на розгляд парламенту або палати законопроектів окремими депутатами. Серед країн, регламенти парламентів яких забороняють це – Іспанія (у нижній палаті право законодавчої ініціативи належить фракції або 15 депутатам), Латвія (проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту не менш ніж 5 членами парламенту), Німеччина (законопроекти можуть бути внесені на розгляд Бундестагу фракціями або 5 % його членів), Польща (законопроекти можуть бути внесені на розгляд нижньої палати парламенту не менш ніж 15 депутатами), Естонія, Словаччина, Угорщина (внесення законопроектів закріплено за комітетами парламенту). В Ірландії окремі депутати можуть вносити законопроекти на розгляд нижньої палати парламенту лише за умови отримання згоди палати, у той час як можливість внесення законопроектів депутатськими фракціями законодавчо не обмежується [141, с. 6-7]. Причинами таких обмежень, з одного боку, є спроби підвищення ефективності законодавчого процесу, а з іншого – проведення якісного відсіву законопроектів та виявлення таких, які користуються найбільш широкою підтримкою.

Іншим важливим механізмом є закріплення права на внесення окремих категорій законопроектів лише за урядом. Зокрема, за загальною практикою, уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проекту закону про державний бюджет та змін до нього (Болгарія, Естонія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Франція, Чехія та ряд інших країн). У деяких країнах

законодавець пішов ще далі, заборонивши внесення членами парламенту будь-яких інших законопроектів, реалізація яких у разі їх прийняття може призвести до збільшення видатків або зменшення надходжень до бюджету або публічних фондів (фондів соціального страхування тощо). Серед країн, у яких така заборона прямо передбачена конституціями – Греція, Ірландія, Португалія та Франція. Так, у Португалії інші суб'єкти законодавчої ініціативи (за винятком уряду) – члени парламенту, фракції, законодавчі збори автономних регіонів та виборці не мають права вносити на розгляд парламенту проекти законів, які передбачають зменшення доходів або збільшення видатків державного бюджету в поточному фінансовому році. У Франції законопроекти та поправки до законів, внесені членами парламенту, не можуть розглядатись, якщо їх прийняття може призвести до зменшення доходної або збільшення видаткової частини бюджету (стаття 40 Конституції) [150, с. 97]. Такий підхід запобігає прийняттю проектів, що мають популістський характер, а також дозволяє уряду забезпечити належне фінансування пріоритетних державних програм. Законодавством багатьох інших країн ЄС подібних заборон не передбачено, однак законопроекти, які в разі їх прийняття можуть впливати на хід виконання державного бюджету, в обов'язковому порядку надсилаються або на експертизу уряду або, принаймні, до парламентського комітету з питань бюджету.

Серед інших категорій законопроектів, право на внесення яких має лише уряд, є проекти міжнародних договорів, що підлягають ратифікації парламентом (практично всі держави-члени ЄС). Таке обмеження впливає з ключової ролі уряду в міжнародних переговорах та самої природи міжнародних договорів. Виходячи зі специфіки окремих країн можуть діяти й інші обмеження права законодавчої ініціативи. Зокрема у Нідерландах, незважаючи на те, що право законодавчої ініціативи належить монарху, уряду та членам нижньої палати парламенту, окремі категорії законопроектів можуть вноситись на розгляд парламенту виключно монархом або урядом (від імені монарха), наприклад – проект закону, яким передбачається виключення певних осіб з переліку спадкоємців престолу, проект закону про державний бюджет на

відповідний рік тощо (статті 29, 105 Конституції Королівства Нідерландів).

Часто в конституціях додатково закріплюється провідна позиція уряду в законопроектній роботі через надання йому можливості розробки проектів законів за дорученням парламенту. У такому випадку члени парламенту можуть вносити законодавчі пропозиції, що являють собою ідею або концепцію закону, ініціюючи тим самим розробку урядом відповідного законопроекту. Така ситуація передбачена ст. 41 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки. В Естонії більшістю голосів від свого складу парламент може доручити уряду розробку того чи іншого законопроекту (ст. 103 Конституції Естонської Республіки). У Нідерландах, за загальним правилом, члени парламенту не вносять на розгляд парламенту законопроекти, а направляють уряду пропозиції щодо їх підготовки. Якщо відповідне клопотання урядом не задоволено, один або декілька членів парламенту можуть підготувати законопроект самостійно. Допомогу в підготовці «депутатських» проектів надає Офіс з питань законодавства Палати Представників (нижньої палати парламенту Нідерландів) або представники відповідного урядового департаменту [452].

Слід зазначити, що в науковій дискусії стосовно ефективності такого інструменту законодавчого процесу, як законодавча пропозиція, існують різні точки зору. Є думка про те, що процедура внесення законодавчої пропозиції в законодавчий орган, що супроводжується його подальшою «трансформацією» в законопроект – складна і громіздка, у силу чого практична реалізація законодавчої пропозиції у законотворчій діяльності істотно ускладнюється [3, с. 16]. Дійсно, слід погодитися із тим, що оформлення законодавчої пропозиції у власне законопроект вимагає значних зусиль. У той же час сама генерація законопроектних ідей має чимале значення для процесу законотворчості. Ідеться передусім про ті випадки, коли суб'єкт законодавчої ініціативи не має можливості самостійно підготувати відповідний проект закону, а потреба суспільства в нормативному регулюванні цього питання є очевидною. У цьому випадку важливо не втратити таку ідею, зробити можливою її реалізацію у формі винесеного на розгляд

парламенту проекту закону. Цьому і повинна служити офіційно визнана форма законодавчої пропозиції, яка передбачає підготовку на основі висуненої ідеї розгорнутого, опрацьованого відповідним чином законопроекту, спеціально уповноваженим на це органом.

Цікаво відзначити, що законодавча практика багатьох зарубіжних країн передбачає закріплення можливості реалізації права законодавчої ініціативи у формі законодавчої пропозиції лише за визначеним колом суб'єктів. Найчастіше законодавчі пропозиції пов'язані з ініціативою депутатів (Франція, Австрія, Швеція). Така тенденція викликана низкою причин, головна з яких полягає в ускладненні процесу законотворчості, що вимагає все більшого обсягу знань, високого професіоналізму, володіння необхідними навичками здійснення тих або інших процесуальних дій і часом невідповідності до цього депутатів. Існують також труднощі технічного характеру. До них, у першу чергу, слід віднести обмежений, у порівнянні з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, доступ депутатів до інформації та недостатню оснащеність їх ресурсами, необхідними для виконання законотворчої роботи. Надання депутатам повноваження на здійснення права законодавчої ініціативи у формі законодавчої пропозиції дозволяє їм вносити в законодавчий орган від свого імені ініціативи з будь-якого питання, а отже, на видання тих законів, прийняття яких вони вважають необхідним. Їх роль у здійсненні законодавчої ініціативи значно підвищується, а разом з цим посилюється вплив і авторитет представницького органу, зберігається самостійність законодавчої влади [3, с. 17]. Існуюча відмінність між готовим проектом законодавчого акту та законодавчою пропозицією, як правило, передбачає різний порядок їх внесення в законодавчий орган. Внесення законодавчої пропозиції, на відміну від законопроекту, є більш спрощеним, що перешкоджає затягуванню законотворчого процесу.

Аналізуючи пріоритет уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в країнах ЄС, слід звернути увагу на те, що склалося дві точки зору науковців з даного питання. Більшість дослідників підкреслюють необхідність посилення ролі уряду в законотвор-

чому процесі та виступають за обмеження права законодавчої ініціативи депутатів. На їх думку, парламент повинен розглядати законопроекти, а готувати їх повинен уряд. У науковій літературі поширена точка зору про те, що в законодавчому процесі повинен домінувати уряд, оскільки цей орган влади «тримає руку на пульсі» держави, має у своєму розпорядженні величезний апарат і здатний підготувати якісні законопроекти. Чіткий розподіл влади знижує ефективність і професіоналізм управління. В умовах кризового розвитку суспільства уряд повинен мати як свободу виконавчих дій, так і можливість їх правового забезпечення [4, 175].

Протилежну думку представляють прибічники класичних принципів теорії розподілу влади, згідно з якою законодавча влада є верховною, а уряд лише виконує рішення, що приймаються парламентом. Парламент, як правило, найадекватніше відбиває соціальні інтереси, і тому саме цей орган державної влади повинен відігравати ключову роль у процесі формування державної політики. Безпартійна виконавча влада невідповідна суспільству. В умовах, коли парламент не домінує в законодавчому процесі, не бере участі у формуванні уряду, не може контролювати його роботу, виконавча влада відривається від суспільства, лобіює інтереси бізнесу, вражається корупцією [281]. Негативно оцінює тенденцію перебирання урядом на себе провідної ролі в законотворчості у зарубіжних країнах українська дослідниця І. І. Дахова, яка зазначає, що практична втрата парламентом самостійності і передача багатьох повноважень у законодавчій сфері уряду прямо суперечить принципу народовладдя, який є вихідною засадою конституційного ладу сучасної демократичної держави [69, с. 6].

Розглянувши основні аспекти ролі уряду в ініціюванні законопроектів у законодавчому органі, звернімося до аналізу не менш важливого питання – процесу підготовки та внесення урядом власних законопроектів. У цілому цей процес можна розділити на декілька етапів:

1. Прийняття рішення про необхідність правового регулювання тих чи інших сфер суспільних відносин на основі моні-

торингу законодавства та правозастосовної практики, програм суспільно-економічного розвитку тощо. Планування законопроектної діяльності уряду.

2. Розробка концепції законопроекту, яка включає визначення предмета та засобів правового регулювання, прогнозування соціально-економічних наслідків нового регулювання відносин, узгодження концептуальних положень законопроекту із зацікавленими у ньому органами виконавчої влади тощо.

3. Розробка та узгодження законопроекту робочою групою, до якої входять представники уряду та інших органів виконавчої влади, вчені, депутати.

4. Надання узгодженого законопроекту уряду, його розгляд та прийняття рішення щодо нього на урядовому засіданні.

5. Направлення законопроекту та супроводжуючих документів до парламенту.

Автор не ставить за мету докладний розгляд вищеперерахованих стадій, а хотів би лише акцентувати на деяких особливостях підготовки та подання урядом законопроектів. Розпочнемо з планування законопроектної діяльності, яка включає розробку програми законотворчої діяльності уряду. Її зміст ґрунтується на основі програми діяльності уряду, затвердженій парламентом у відповідному порядку. Як слушно зазначає польський дослідник Т. Заласинський, планування законодавчої діяльності відіграє важливу координаційно-консультаційну функцію. Завдяки зібранню всіх запланованих урядом заходів в єдиному документі зменшується ризик дублювання законодавчих проектів, що мають спільний предмет регулювання у різних відомствах, існує можливість координування і відповідного управління роботою зі створення законопроектів [622, с. 19].

Як засвідчує практика, одним із шляхів підвищення якості законодавства є вдосконалення практики планування законотворчих робіт. Таке планування дає можливість комплексно підходити до законодавчого регулювання з виділенням його пріоритетних напрямів. Воно дозволяє більш раціонально розподіляти зусилля із розробки проектів, чіткіше організувати роботу органів, що займаються підготовкою законопроектів, ефективніше проводити

наукові дослідження, зосередивши увагу на головних напрямках законотворчої роботи, підвищити рівень її інформаційного забезпечення.

При плануванні законопроектної діяльності уряду слід чітко розрізняти перспективні і поточні завдання. Для реалізації цих пропозицій доцільно мати поточну програму на півроку-рік і перспективну програму законопроектних робіт. Перспективна програма має бути розрахована як мінімум на два-три роки і сформована за блоковою ознакою. Усередині великих блоків слід виділяти законопроекти, що підлягають першочерговій розробці, внесенню, розгляду і прийняттю, і законопроекти, які прийматимуться услід за ними. Усередині тематичних блоків необхідно забезпечити системний зв'язок планованих законів і послідовність їх внесення і розгляду.

Процес прогнозування та планування законопроектної діяльності уряду є важливою стадією законопроектної діяльності, що вимагає особливих підходів, організації та управління. Польський дослідник Т. Заласинський вважає обов'язковими дві основні фази процесу планування законодавчих праць уряду: фаза аналізу проблем, що потребують врегулювання, та фаза планування реалізації проектів законів. В ідеалі практична реалізація цього процесу виглядає так. Під час першої фази відбувається проведення досліджень, що спирається на методологію «оцінювання результатів регулювання» (*Ocena skutków regulacji – OSR*), яка полягає в аналізі економічних та соціальних наслідків пропонованих до прийняття або вже діючих правових актів [586], а також громадські консультації з приводу існуючої проблеми і пошуку найбільш оптимального її вирішення. Даний період не повинен обмежуватися у часі, а закінчення його співпадає з прийняттям рішення про необхідність підготовки відповідного законопроекту, або навпаки – відмови від такої потреби. У випадку прийняття позитивного рішення відбувається перехід до другої фази – розробки графіку законодавчих робіт, що включає перелік конкретних документів, які уряд має намір винести на розгляд парламенту [622, с. 26].

Важливо, щоб при розробці програм законодавчої діяльності бралися до уваги подібні документи інших органів державної

влади, зокрема парламенту та президента, якщо вони передбачені. Водночас аналіз засвідчує, що в більшості парламентських республік Європейського Союзу основним документом, яким керуються при розробці законів, є саме програма законодавчої діяльності уряду.

У цьому контексті звернімося до особливостей законопроектного планування уряду в окремих європейських країнах. У Данії під час підготовки щорічної урядової програми законотворчої діяльності, яка представляється у Фолькетингу Прем'єр-міністром і являє собою план підготовки та подання на розгляд парламенту урядових законопроектів, кожне міністерство формулює назву законопроекту, визначає його стислий зміст (3-6 рядків), опис проекту (аналіз політичної та економічної ситуації у відповідній сфері, цілі проекту), опис економічних та управлінських наслідків ухвалення проекту для держави, регіонів та органів місцевого самоврядування, аналіз відповідності проекту нормам права ЄС, аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту, орієнтовну дату прийняття парламентом. Обов'язковим є також зазначення органів виконавчої влади, відповідальних за розробку законопроектів. Щоквартально Служба Прем'єр-міністра надсилає парламенту звіти про результати виконання програми, зазначаючи, у разі необхідності, нові дати внесення законопроектів, які не було внесено до парламенту в передбачений програмою строк [384, с. 76, 78, 80]. Взагалі метою такої програми є ознайомлення парламенту із законодавчими намірами уряду на наступний рік, водночас програма є важливим інструментом урядової діяльності, оскільки є документом, доступним широкій громадськості. Аналогічні підходи поширені також в інших країнах ЄС.

Цікавим для України в контексті законодавчого планування уряду є досвід країн Центрально-Східної Європи, які лише нещодавно почали впроваджувати європейські стандарти в цій сфері. Так у Польщі в 2005 році було прийнято «Закон про лобіювання в процесі становлення права», відповідно до якого обов'язком Ради Міністрів є опрацювання та оприлюднення кожні шість місяців Програми законодавчих робіт [602]. Після прийняття такої програ-

ми, вона має бути представлена Сейму та надрукована в Бюлетені публічної інформації Республіки Польща. Звертаючись до стану реалізації програм законодавчої діяльності уряду, слід вказати, що він не є задовільним. За 2008-2010 роки із перерахованих у програмах законопроектів було прийнято лише 34 %. Хоча, з іншого боку, важливо, що цей показник має позитивну динаміку, порівняно з показниками 2006-2007 років, коли він становив 27 %. Для порівняння в Угорщині виконання законопроектних планів уряду становить 65 %, у Словаччині – 46 % [626, с. 39]. Також дослідники пояснюють низький рівень реалізації плану іншими факторами, серед яких внесення до плану законопроектів без відповідного аналізу існуючої ситуації, подання великої кількості позапланових законопроектів на розгляд парламенту, а також внесення до плану такої кількості законопроектів, розглянути які парламент фізично не спроможний [622, с. 23-24].

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що відсутність загального плану законопроектних робіт і невизначеність пріоритетних напрямів їх проведення призводять до того, що ухвалюються розрізнені закони, які не підкріплюються правовими актами уряду, виявляються недієвими або вимагають зміни відразу після їх прийняття. Ініціювання законопроектів відомствами, підготовка проектів депутатами без належного узгодження з органами виконавчої влади також призводять до труднощів у процесі застосування законів. Визначити пріоритети в законодавчому процесі – це завдання усіх учасників законодавчого процесу, але, безперечно, центральне місце в програмі законодавчої діяльності має бути відведене блоку законів, що розробляються урядом країни.

Також автор вважає необхідним наголосити на важливості наступництва законодавчої програми уряду після змін у владі, тому що поширеною є тенденція відкидання роботи попереднього уряду після приходу до влади нового, особливо якщо відбувається зміна правлячих політичних сил у державі. Має відбуватися моніторинг виконання попередніх програм, розробка нових програм з урахуванням особливостей виконання попередніх, збереження або удосконалення за необхідності основних концептуальних засад законопроектної роботи уряду.

Перейдемо до іншого важливого етапу – безпосередньої розробки урядом законопроектів. Розробка урядових законопроектів, як ми вже зазначали, відбувається на основі програми законодавчої діяльності уряду, однак прийняття рішення про розробку законопроекту може бути також позаплановим, обумовленим необхідністю термінових змін у законодавчому регулюванні певної сфери суспільних відносин. Під час підготовки законопроекту відповідальні органи докладно аналізують можливі наслідки його прийняття. Можливі критерії такого аналізу акумульовані в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Оцінка можливих наслідків прийняття законопроекту*

Критерії оцінки	Позитивні наслідки, зменшення коштів	Негативні наслідки, фінансові витрати
Економічні наслідки для центральної влади та регіонів		
Адміністративні наслідки для центральної влади та регіонів		
Економічні наслідки для бізнесу		
Адміністративні наслідки для бізнесу		
Екологічні наслідки		
Адміністративні наслідки для населення		
Узгодження із правом ЄС		

Джепело: *Better Regulation in Europe: Denmark 2010*. – Paris: OECD PUBLISHING, 2010. – P. 85.

* заповнюється представниками відповідальних за розробку законопроекта органів

Розробку законопроекту організовує орган, визначений відповідальним за це, який, як правило, координує роботу інших співвиконавців, у разі необхідності залучає до роботи представників зацікавлених організацій та органів виконавчої влади, створює відповідні робочі групи та звітує перед урядом за виконання покладених на нього завдань. Підготовлені законопроекти обов'язково мають пройти правову експертизу відповідними органами, міністерством юстиції або іншими інституціями, які надають висновок стосовно юридичного оформлення та відповідності законопроекту існуючому у країні законодавству. Усі вимоги для юридичного оформлення законопроектів уніфіковані у відповідній довідковій літературі. Наприклад, Міністерством юстиції Федеративної Республіки Німеччини затверджений спеціальний «Довідник з питань перевірки проектів законів і постанов», у якому містяться рекомендації із конституційного оформлення правових актів, зокрема й урядових законопроектів. Аналогічні довідники періодично видаються в Австрії: «Нижньоавстрійські законодавчі директиви» та «Законодавчі директиви» Віденського відомства Федерального канцлера.

Обов'язковим є також розгляд законопроекту урядовою комісією із законопроектної діяльності. Законопроекти можуть також спрямовуватися для проведення експертизи або підготовки зауважень і пропозицій у відповідні наукові та інші установи. Може здатися, що така процедура уповільнює процес проходження законопроекту, але саме на цій стадії виявляється найбільше технічних і навіть змістовних помилок у тексті.

На прикладі Німеччини можна визначити, що проект законодавчого акту, що виноситься на засідання кабінету будь-яким міністерством, попередньо повторно перевіряється так званим дзеркальним відділом (його сфера діяльності є дзеркальним відображенням сфери діяльності одного або декількох міністерств) Відомства Федерального канцлера. Цей відділ приділяє увагу безлічі важливих аспектів. Разом із загальними вимогами відносно необхідності, ефективності та виправданості внесення законопроекту, увага зокрема приділяється інформації про те, чи всі міністри, що брали участь у його розробці, прийшли до загальної

думки (якщо законопроект готувався декількома федеральними міністрами). Крім того, докладно аналізуються очікувані прогнози схвалення законопроекту парламентом. Подальші питання перевірки стосуються відомостей відносно витрат федерації, земель і громад. Така попередня перевірка має на меті усунути усі нерозв'язані питання, які могли б завадити швидкому обговоренню на засіданні уряду [269].

У Бельгії процес підготовки урядових законопроектів включає узгодження його змісту між міністерствами через Робочу групу з координації політики, аналіз регуляторного впливу, фінансовий аналіз, консультації із потенційно зацікавленими суб'єктами, розгляд на засіданні уряду, оцінку відповідності оформлення законопроекту правилам юридичної техніки, внутрішньої узгодженості та відповідності положенням чинних законів, яка проводиться юридичним департаментом Державної ради. До законопроекту ще на етапі його подання до уряду додається огляд історії питання, виклад змісту проекту, висновки міністерств та суб'єктів, з якими проводились публічні консультації щодо законопроекту, висновок Інспекції з питань фінансів (органу внутрішнього фінансового контролю), звіти про результати обговорення проекту в робочих групах тощо. Усі ці документи подаються як до апарату уряду, так і до законодавчого органу [383, с. 121].

Певні особливості має стадія підготовки законопроекту урядом в Австрійській Республіці. Винесенню компетентним федеральним міністром проекту закону на розгляд Федеральногоного уряду передуює отримання обов'язкового висновку Федеральногоного міністерства юстиції на відповідність законопроекту діючому праву і дотримання вимог по оформленню проектів законів, а також проведення експертизи, на яку запрошуються усі зацікавлені сторони (це можуть бути представники інших федеральних органів виконавчої влади, земель, а також громадських об'єднань). Проте така експертиза не є обов'язковою для компетентного федерального міністерства, яке може проігнорувати її проведення [171, с. 30].

Наступним кроком є представлення законопроекту на засіданні уряду, який має колегіально прийняти рішення більшис-

тю голосів з приводу здійснення права законодавчої ініціативи. Позитивне рішення про внесення законопроекту до парламенту оформляється розпорядженням уряду, яким також призначається офіційний представник уряду в парламенті з даного законопроекту.

На цій стадії законодавчого процесу кожна країна теж має власні особливості. Так, в Італії урядовий законопроект вноситься в палати дозволяючим декретом Президента республіки з контрасигнацією голови Ради Міністрів або компетентного міністра, отримуючи таким чином офіційну підтримку глави держави. Специфіка реалізації Федеральним урядом ФРН свого права законодавчої ініціативи пов'язана з формою державного устрою країни і полягає в тому, що, згідно із ч. 2 ст. 76 Основного закону, він може вносити свої законопроекти в Бундестаг тільки через орган представництва федеральних земель – Бундесрат. Бундесрат повинен упродовж шести тижнів визначити свою позицію стосовно поданих законопроектів. У разі, якщо Федеральний уряд визначив статус проекту як особливо термінового, Бундесрат повинен висловитися з приводу нього впродовж трьох тижнів. Якщо висновок Бундесрату після закінчення цього терміну не наданий, Федеральний уряд може передати законопроект у Бундестаг. Однією з головних причин законодавчого закріплення цієї конституційно-правової норми є наявна в розпорядженні Бундесрату можливість при схваленні Бундестагом законопроекту здійснити істотний вплив на його подальшу долю. У разі, якщо ухвалений Бундестагом закон не вимагає обов'язкового схвалення Бундесратом, останній має право зажадати скликання посередницького комітету або ж заявити протест, який може бути відхилений більшістю членів Бундестагу. Відносно законів, які підлягають його обов'язковому схваленню, Бундесрат, навпаки, може блокувати увесь законодавчий процес, і тоді ні Бундестаг, ні Федеральний уряд не зможуть завадити йому в цьому. Подібні законодавчі процедури, на думку російського дослідника Д. Н. Кордіка, дозволяють дуже ефективно досягати балансу інтересів Бундесрату, через який «землі беруть участь у законодавчій та адміністративній діяльності федерації» (ст. 50 Основного закону ФРН), Федераль-

ного уряду і Бундестагу, що є органом загальнонаціонального представництва [171, с. 31].

Таким чином, Федеральний уряд має можливість або врахувати зустрічні пропозиції Бундесрату, або ж відразу внести правки до законопроекту. Думка Федерального уряду, яку він може висловити з приводу можливих заперечень Бундесрату, називається зустрічною пропозицією і може бути додана до законопроекту, як і пропозиції Бундесрату. Отже, Бундестагу в результаті надається не лише проект закону Федерального уряду з обґрунтуванням мети його прийняття, але і позиція Бундесрату, а також, за наявності, зустрічна пропозиція Федерального уряду до висловленої ним думки. Отже, на момент початку законодавчої процедури Бундестагу надається проект закону, щодо якого були висловлені компетентні висновки провідних державних органів. Подібна позиція німецького законодавця, з одного боку, можливо і затягує процес законотворчості в часі, але, з іншого боку, дозволяє вносити до парламенту вже детально підготовлений, обговорений, ретельно зважений і опрацьований проект закону. Це у свою чергу сприятливо позначається на якості законопроекту і тим самим прискорює його проходження в законодавчому органі. Подана думка повністю підтверджується практикою прийняття законопроектів – ініціативи Федерального уряду є найбільш успішними і складають 70 % від числа усіх законів, прийнятих Бундестагом, а якщо звернути увагу на відсоток урядових законопроектів, прийнятих Бундестагом до загального числа урядових законодавчих ініціатив, то він вражаючий – 89 % [318].

Власними державно-управлінськими традиціями відрізняється процедура розробки законопроектів урядом у Великій Британії. Як і в інших країнах Європейського Союзу, усі найбільш важливі законопроекти розробляються в міністерствах. Основну участь у цій роботі беруть професійні державні службовці міністерств. У цей період проводяться широкі консультації як між різними міністерствами (особливо з міністерством фінансів), так між міністерствами та різними громадськими організаціями, підприємницькими асоціаціями, професійними спілками. Усі ці консультації носять конфіденційний характер. Якщо ж уряд хоче

провести ширше обговорення, він може опублікувати консультативний документ – «зелену книгу» або «білу книгу», у яких викладається загальний сенс пропозицій уряду. Міністерство-спонсор представляє законопроект урядовому комітету, який займається довгостроковим плануванням законодавчої програми. В уряді є також спеціальний комітет із законодавства, обов'язком якого є здійснення контролю за тим, щоб усі урядові законопроекти пройшли через парламент до кінця сесії. Іншою особливістю є те, що законодавча ініціатива у Великій Британії належить тільки членам парламенту. Міністр, коли вносить законопроект, формально робить це не у якості члена уряду, а як член парламенту. Урядовий законопроект вноситься тим міністром, який відповідає за його розробку і проходження в палаті. Майже увесь час роботи палати (90 %) відводиться для розгляду законопроектів, що вносяться урядом. Для обговорення законопроектів рядових членів відводиться лише 12 днів за парламентську сесію.

Підводячи ризик, автор зазначає, що слід було очікувати більшого впливу виконавчої влади на законодавчий процес у змішаних президентсько-парламентських та парламентсько-президентських республіках, порівняно з парламентськими. І дійсно, уряд має широкі повноваження законодавчого ініціювання, а роль парламенту полягає у внесенні поправок до них, докладному вивченні та прийнятті. Однак аналіз засвідчив, що подібна ситуація спостерігається й у значній кількості парламентських республік, де більшість законопроектів ініціюються урядом. Проте такі повноваження парламентів можна вважати більш важливими, ніж право на законодавчу ініціативу, якому часто приписують ключову роль у законодавчому процесі. Законодавчий процес є більш комплексним і оцінюється не лише за формальними показниками, а також за реальною дієвістю, з урахуванням того факту, що парламенту не обов'язково завжди розробляти закони, насамперед це інститут, що «дає згоду» законопроекту, тобто сприяє тому, щоб законопроект обговорювався, доопрацьовувався і став законом [497, с. 4].

Підсумовуючи, слід зазначити таке. По-перше, як засвідчив проблемно-функціональний аналіз, уряд є основним суб'єктом

законодавчої ініціативи в країнах ЄС і саме його законопроекти найчастіше стають законами. У більшості країн за урядом закріплене виключне право вносити окремі категорії законопроектів до парламенту. Також з метою запобігання виникненню практики зловживання членами парламенту правом законодавчої ініціативи, у багатьох країнах ЄС до конституцій або регламентів включені положення, які запобігають надмірній законотворчій активності депутатів. По-друге, практика засвідчує, що уряд має більше можливостей для підготовки більш якісних законопроектів, на відміну від інших суб'єктів законодавчої ініціативи завдяки власному статусу, володінню відповідними ресурсами тощо. По-третє, з метою покращення законопроектної діяльності уряду значна увага має приділятися процесу планування та прогнозування, у зв'язку із чим ефективним є застосування методології «оцінювання результатів регулювання» (*Ocena skutków regulacji – OSR*), яка полягає в аналізі економічних та соціальних наслідків, пропонованих до прийняття, або вже діючих правових актів. Зосередження законодавчих планів різних підрозділів уряду в єдиному документі дозволяє визначити основні сфери взаємодії між ними щодо конкретних законопроектів. Завдяки цьому замість декількох окремих законопроектів може бути вироблений єдиний спільний. Відповідне планування законодавчої діяльності уряду, що спирається на постлегіслаційні дослідження й аналіз проблем правового регулювання, є ефективним інструментом, що обмежує інфляцію права, його відомчість, а також стримує надходження великої кількості неякісних законопроектів.

2.2. Механізми впливу уряду на перебіг законодавчого процесу в парламенті: особливості застосування та аналіз ефективності

Можливість уряду впливати на процес прийняття законів у парламенті є цілком обґрунтованою зважаючи на те, що його основною функцією є виконавчо-розпорядча, яка полягає в забезпеченні реалізації правових норм, що містяться у законах та підзаконних актах, прийнятих законодавчою владою. Рівень такого

впливу, який залежить, зокрема, від форми державного правління та особливостей здійснення політичної влади, має бути оптимальним настільки, щоб уряд при цьому не перебирав на себе повноваження законодавчої влади. Країни Європейського Союзу мають значний досвід у цій сфері, що підтверджується наявністю в більшості з них ефективної системи прийняття та реалізації законів.

У процесі проведення дослідження автор ставив мету – проаналізувати особливості практичного застосування основних механізмів впливу уряду на процес прийняття законів у країнах ЄС, серед яких можливість розгляду законопроектів у пріоритетному порядку, участь у формуванні порядку денного та вплив на процес голосування.

Основними напрямками контролю уряду за законодавчим процесом можуть бути такі:

1. Вплив уряду на процес прийняття законів шляхом участі у формуванні порядку денного та порядку голосування парламенту.
2. Урядова експертиза законопроектів, внесених до парламенту іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

У більшості країн ЄС уряд як орган виконавчої влади може безпосередньо або опосередковано впливати на процес прийняття парламентом законів. Можна спробувати класифікувати країни за ступенем впливу уряду на прийняття законів, що може виявлятися, зокрема, у пріоритетному розгляді урядових законопроектів та впливу урядової адміністрації на порядок денний парламенту, а також можливості делегування урядові законодавчого права. Французький дослідник Ж. Зіллер, дослідивши державно-адміністративні системи 12 країн Європейського Союзу, виокремлює такі групи: 1) уряди, які мають слабкі засоби для проведення законів у тому вигляді, в якому вони виходять від адміністрації (Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Бельгія, Італія, Ірландія); 2) уряди, що мають значні засоби для проведення законів у тому вигляді, в якому вони виходять від адміністрації (Іспанія, Португалія, Данія, Велика Британія, Франція, Греція) [117, с. 83, 87].

Автор розглядатиме питання делегування урядові законодавчих повноважень у країнах ЄС у наступному підрозділі, а в цій частині дослідження зосереджується на питаннях впливу уряду

на процес прийняття законів шляхом участі у формуванні порядку денного та порядку голосування в парламенті.

Важливим засобом проведення власних законопроектів урядом є їх розгляд у пріоритетному порядку, на відміну від законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Така пріоритетна процедура, як правило, прописана у відповідних законодавчих актах. У країнах, де законопроекти можуть виходити лише від уряду, а законодавчі пропозиції – від інших суб'єктів законодавчої ініціативи, законопроекти, зрозуміло, мають більше можливостей бути розглянутими і прийнятими парламентом. Наприклад, в Іспанії у парламентських дебатах законопроекти мають пріоритет перед пропозиціями, що вже надає значної ваги саме тим документам, які розробляються урядом.

Розгляд урядових проектів у пріоритетному порядку передбачений у країнах з вже традиційно важливою роллю виконавчої гілки влади в законодавчому процесі. Це, зокрема, стосується Великої Британії, де розподіл часу в парламенті для законодавчої ініціативи різних суб'єктів є таким, що з п'яти днів на тиждень, у які проходять засідання, чотири належать урядовим біллям, і лише один день присвячений прийняттю біллів окремих парламентарів. Тому цілком природно, що урядові законопроекти стають законами в 4-5 разів частіше, ніж законопроекти окремих членів Палати Громад. Порядок розгляду питань у парламенті Швеції також передбачає пріоритет для урядових законопроектів, або інших документів уряду [153]. Значні можливості для розгляду необхідних уряду законопроектів передбачені у Франції. Згідно зі ст. 48 Конституції Франції, засідання протягом двох тижнів з чотирьох у пріоритетному порядку і порядку, який встановлює уряд, присвячуються розгляду і обговоренню актів, включених урядом до порядку денного. Крім того, розгляд проектів фінансових законів, проектів законів про фінансування соціального забезпечення та деяких інших за вимогою уряду включаються до порядку денного в пріоритетному порядку [150, с. 102]. Отже, хоча порядок денний Національних Зборів Франції є наслідком узгодженої роботи уряду, постійних комісій та керівництва палати, він розглядає саме ті законопроекти й у тій

послідовності, які забезпечують ефективне та вчасне виконання урядової програми.

Водночас слід зазначити, що, незважаючи на певні привілеї, які надаються урядовим законодавчим ініціативам в деяких країнах ЄС, в інших країнах, де вони не передбачені, законопроекти уряду теж використовуються дуже активно. Це пов'язано із тим, що з метою досягнення консенсусу ще на стадії підготовки урядових законопроектів відбувається узгодження позицій різних політичних сил, пошук компромісних рішень. Відомства, що готують законопроекти, часто запитують думку парламентських фракцій, включають їх представників до складу підготовчих комітетів, урядові представники в парламенті з'ясовують думки найбільш активних депутатів. У таких умовах урядові законопроекти успішно виносяться на розгляд у парламенті, а пізніше отримують схвалення депутатів. Іншою причиною того, що на практиці в європейських країнах перевага завжди надається урядовим проектам, є така – пропозиції окремих депутатів, якщо вони не підтримані урядом, мають мало шансів бути прийнятими, оскільки за спиною уряду стоять партія або блок партій, що мають більшість у парламенті.

У всіх країнах Європейського Союзу уряд уповноважений поряд із іншими учасниками законодавчого процесу встановлювати категорію так званих невідкладних законопроектів. Для таких законопроектів передбачається особлива, прискорена, порівняно зі звичайними законами, процедура, що стосується скорочення строків отримання висновків на законопроекти, їх опрацювання в комітетах і прийняття їх до розгляду парламентом. Однак варто наголосити, що при цьому не звужуються права депутатів під час обговорення законопроектів на пленарних засіданнях, у тому числі – право на виступ, наполягання на розгляді пропозицій, внесенні їх на голосування тощо [141, с. 27].

Процедури з надання законопроектам термінового характеру прописані, як правило, у конституціях та регламентах парламенту чи його окремих палат, як-то у Франції, Німеччині, Бельгії, Португалії, Польщі. Рішення, прийняте урядом, потребує додаткового підкріплення зі сторони парламенту. Найчастіше для цього по-

трібна згода більшості членів парламенту чи палати. У Німеччині законопроект, який був визнаний урядом невідкладним, може бути розглянутий у більш короткі строки за рішенням Бундестагу, прийнятим більшістю від присутніх на його засіданні депутатів (стаття 81 Регламенту Бундестагу). Висновки Бундесрату на такі законопроекти мають надаватися через три тижні замість шести, передбачених для звичайних. Якщо за цей час висновку не надано, Федеральний уряд має право передати відповідний проект закону до Бундестагу, а висновок надіслати пізніше [331, с. 75]. В Італії уряд відправляє у палату запит щодо визнання законопроекту терміновим, відповідне рішення приймається більшістю депутатів і передбачає для такого законопроекту зменшення строків проходження вдвічі. Згідно зі Статутом Литовського Сейму рішення про застосування прискореної процедури приймається більшістю присутніх на засіданні членів Сейму, за умови присутності на засіданні більш ніж п'ятої частини всіх членів парламенту (стаття 162 Статуту Литовського Сейму). Іншою можливістю прийняття рішення про визнання законопроекту терміновим є його затвердження керівництвом парламенту чи його палати. Наприклад, у Франції розгляд проекту за прискореною процедурою вимагає відповідного клопотання уряду, підтриманого конференцією президентів обох палат парламенту (ст. 102 Регламенту Національних Зборів Французької Республіки), а у Польщі в цьому випадку достатньо згоди зі сторони Маршалка Сейму (ст. 7 Регламенту Сейму Республіки Польща).

За загальною практикою, можливість застосування процедури невідкладного розгляду законопроектів суттєво обмежується. Зокрема, у Словаччині вона може бути застосована лише в умовах виникнення загрози національній безпеці, порушень прав і свобод людини та деяких інших обставин надзвичайного характеру. Аналогічні обмеження передбачено і Регламентом нижньої палати чеського парламенту. Взагалі подання уряду про розгляд законопроекту за прискореною процедурою має бути належно вмотивованим.

Іншим важливим аспектом впливу уряду на законодавчу процедуру є можливість впливати на зміст законопроектів та прийнят-

тя/неприйняття їх законодавчим органом. І в цьому контексті слід відразу виокремити низку європейських країн, у яких основним таким засобом впливу зі сторони уряду є лише постановка питання про власну відставку або інші процедури, з цим пов'язані. Зокрема така ситуація існує у Нідерландах та Люксембурзі, де уряд фактично не має жодної можливості вплинути на парламентську процедуру, окрім виступу з погрозою про свою відставку чи вимоги до Корони розпустити парламент. Уряд також може поставити питання про вотум довіри у разі, коли текст закону прийнято не в бажаній для нього формі, як зокрема, в Бельгії, Іспанії, Португалії та Італії. Подібною є ситуація в Данії, однак тут існує також інша можливість уряду вплинути на прийняття закону. У зв'язку із тим, що затвердження закону не є автоматичним, король (на практиці – на вимогу уряду) може відмовити в ньому (коли йдеться про текст закону з ініціативи парламентарія), але у випадку, якщо уряд повідомив про свої наміри з цього приводу до остаточного голосування парламенту.

Конституційна процедура контрасигнації головою уряду законопроектів, прийнятих парламентом, теж може надати урядові певні можливості впливу на законодавчий процес, але на практиці вони є недосяжними. Це пов'язано із тим, що процедура контрасигнації являє собою більше технічний акт, ніж виявлення згоди чи незгоди. Так, у Німеччині та Австрії закони набувають свого конституційного статусу після підписання Федеральним Президентом, контрасигнації Федеральним канцлером та офіційного опублікування. При цьому ні перший, ні другий не мають права відхилити прийнятий закон.

Позбавлений значних можливостей впливу на прийняття законів й уряд у Федеративній Республіці Німеччині. Взагалі законодавча процедура в Німеччині має особливості пов'язані з федеративним устроєм держави, що теж впливає на роль уряду в цьому процесі. Урядові проекти законів мають вноситися для відгуку в Бундесрат, який повинен висловитися протягом шести тижнів, а потім передаватися до Бундестагу. Далі законодавча процедура різниться залежно від того, чи має Бундесрат обов'язково давати свою згоду на прийняття проекту, чи ні. Згода Бундесрату є

необхідною лише в нечисленних і передбачених Конституцією випадках, наприклад, якщо закон пов'язаний зі сферою матеріальної відповідальності держави (ст. 74 Конституції ФРН). У зазначеному випадку, якщо Бундесрат не дає згоди на прийняття законопроекту, Федеральний уряд може, так само як Бундестаг і Бундесрат, зажадати засідання спільної комісії у складі членів Бундестагу та Бундесрату, зобов'язаної зробити спробу запропонувати Бундестагові компромісний текст. Прийняття закону при цьому потребує голосування простою більшістю обома інституціями. У разі звичайної законотворчої процедури Федеральний уряд не має іншого засобу тиску, як погрозу відставки чи постановку канцлером питання про довіру, що може привести до розпуску Бундестагу в разі відмови в ній.

Аналізуючи німецьку законодавчу процедуру, не можна не згадати про такий унікальний засіб впливу уряду на прийняття законопроектів, як стан законодавчої необхідності, визначений ст. 81 Конституції ФРН. Відповідно до нього прийняття закону можливе в разі, якщо Бундестаг відмовив канцлерові в довірі, але не був розпущений Президентом Федерації. Тоді Президент може, на прохання канцлера і за згоди Бундесрату, оголосити про стан крайньої законодавчої необхідності відносно будь-якого проекту закону, відхиленого Бундестагом, і дозволити прийняти його Бундесратом за повторної відмови Бундестагу. Це положення застосовується також у випадку, якщо законопроект не буде прийнято Бундестагом упродовж чотирьох тижнів після його повторного внесення. Протягом періоду перебування Федерального канцлера на посаді будь-який інший законопроект, відхилений Бундестагом, може набрати чинності, відповідно до зазначених положень, упродовж шести місяців після того, як вперше було оголошено стан законодавчої необхідності. По закінченні цього періоду стан законодавчої необхідності більше не може оголошуватися жодного разу протягом строку перебування на посаді цього ж Федерального канцлера.

Через те, що застосування процедури законодавчої необхідності є досить складною і розрахованою на кризову ситуацію в управлінні державою, її не можна вважати

дієвим засобом впливу уряду на прийняття потрібних йому законопроектів. Це підтверджується й тим, що за всю історію існування цього механізму він жодного разу не був застосований. Таким чином, існуюча в Німеччині законодавча процедура змушує уряд постійно узгоджувати свої дії з урядами земель, зобов'язує співпрацювати на стадії підготовки проектів федеральних законів. Це забезпечує безперебійне функціонування такої складної законодавчої системи [117, с. 84-85].

А тепер звернімося до аналізу ситуації в країнах, у яких вплив уряду на прийняття законів є досить значним і розглянемо практику Великої Британії. Слід зазначити, що під час здійснення законодавчих повноважень Палата Громад Великої Британії практично зв'язана волею уряду, який контролює парламентську більшість. Фактично, контроль за законодавчою діяльністю парламенту став одним з важливих напрямків роботи уряду, який здійснюється за рахунок того, що уряд складає порядок денний, визначає процедуру засідань, час дебатов тощо. Законодавча діяльність здійснюється відповідно до спеціальної програми, підготовленої урядовим комітетом з питань законодавства, у цьому ж комітеті розробляються найбільш важливі законопроекти.

Комплекс механізмів законодавчої процедури надає Прем'єр-міністрові Великої Британії широку владу, яка ґрунтується в основному на однорідному характерові більшості, властивому двопартійній системі. Як стверджує Ж. Зіллер, у таких умовах уряд, як правило, має в розпорядженні підтримку більшості в Палаті Громад, і це дає йому дуже сильні позиції в парламенті. Лише в поодиноких випадках, коли виникає потреба в урядовій коаліції, необхідно є згода між партіями – учасниками коаліції [117, с. 90]. Водночас чинником посилення ролі уряду в останні роки стало також надзвичайне зростання ролі професійного чиновництва в державному управлінні. Вищезазначене сприяло витісненню класичної моделі парламентарного правління, названої «вестмінстерською», новою «моделлю Уайтхолла» [81, с. 145-146]. Зазначена модель функціонує за схемою, згідно з якою народ за допомогою своїх представників обирає уряд, і парламент зобов'язаний погодитися з цим вибором, оскільки є представником

народу, а потім всіляко допомагати йому в роботі та гарантувати, що уряд працює відповідно до отриманого мандату. Роль членів парламенту полягає у просуванні та удосконаленні програми уряду, аналізі діяльності уряду та постійному випробуванні його на міцність. Коротше кажучи, парламент є здебільшого інституцією, що критикує, ніж правлячим органом [451, с. 363].

У Франції створені як протидія чи паліативи від урядової нестабільності положення, що належать до сфери прийняття законів, а також у цілому парламентської процедури, надають серію засобів для втручання та контролю з боку уряду. Охарактеризуємо основні такі процедури, зазначені в Конституції:

1. Після початку дебатів у Парламенті Уряд може заперечувати розгляд будь-якої поправки, яка попередньо не розглядалася в комісії (ст. 44), що дозволяє якомога менше змінювати текст законопроекту в небажаний для уряду бік.

2. Процедура так званого «блокованого голосування», за якого Уряд може зажадати будь-коли єдиного голосування, себто такого, коли палата висловлюється схвально чи заперечно відносно всього чи частини тексту, беручи до уваги лише ті поправки, що їх запропонував чи прийняв Уряд (ст. 44). Таке право Уряду дає йому можливість впливати на законодавчий процес у парламенті, зокрема уникати небажаного для нього докладного парламентського обговорення тих чи інших питань.

3. Можливість Уряду впливати на розв'язання проблем, що виявляються під час прийняття законів Парламентом, забезпечується ст. 45 Конституції, яка сформульована таким чином. Якщо в результаті розбіжностей між палатами законопроект чи законодавча пропозиція не була прийнята після двох читань у кожній палаті або якщо Уряд вирішує застосувати прискорену процедуру, то після першого читання в кожній з палат Прем'єр-міністр має право скликати засідання змішаної паритетної комісії, що уповноважена запропонувати акт, який стосується тих положень, по яких залишаються розбіжності. Текст, вироблений комісією, виноситься на схвалення обох палатам. Якщо змішана паритетна комісія не прийме загального документа або він не буде затверджений палатами, Уряд,

після нового читання у кожній з палат, може звернутися до Національних Зборів з проханням винести остаточну постанову простою більшістю (абсолютною більшістю для органічних законів).

4. Можливість прийняття бажаного для Уряду законопроекту при застосуванні процедури ініціювання відповідальності Уряду, передбаченої ст. 49 Конституції Франції. Згідно з нею Прем'єр-міністр має право після обговорення в Раді Міністрів поставити в Національних Зборах питання про довіру Уряду, пов'язану із голосуванням по будь-якому законопроекту про фінанси чи фінансування соціального забезпечення. У цьому випадку законопроект вважається схваленим, за винятком ситуації внесення резолюції недовіри в наступні 24 години та її прийняття Національними Зборами. Прем'єр-міністр, крім цього, може вдатися до цієї процедури відносно іншого законопроекту або законодавчої пропозиції, що розглядається на сесії, але лише один раз на сесію [150, с. 103]. Зауважимо, що до прийняття Конституційного закону від 23 липня 2008 року дана стаття Конституції стосувалася будь-якого закону і кількість разів використання даної процедури була необмеженою. Це дозволяло уряду прийняти текст правового акту без голосування в Національних Зборах, що стало досить ефективним засобом реалізації урядової політики. Ж. Зіллер так характеризував дану процедуру: «Ця «абсолютна зброя», задумана як останній, лікувальний засіб проти урядової нестабільності, не лише дає змогу урядовій меншості діяти, коли опозиція не має абсолютної більшості в Національних Зборах, але дозволяє також Прем'єр-міністрові простягнути руку допомоги своїй більшості, уникаючи, у разі необхідності, навіть обговорення поправок» [117, с. 91]. Практика підтверджує популярність даного механізму серед французьких урядів: так, за останні п'ятдесят років він дозволив прийняти 82 закони без голосування парламенту. Однак застосування ст. 49 Конституції Франції широко критикувалося прихильниками встановлення справжньої парламентарної системи у Франції, які пропонували або відміну цього припису, або принаймні його обмеження щодо застосування лише відносно

правових актів, пов'язаних із публічними фінансами [520, с. 102-103]. Останнє й було зроблено із прийняттям Конституційного закону від 23 липня 2008 року.

5. Уряд може здійснювати вплив на законодавчий процес не безпосередньо, а через Президента Республіки, який головує в Раді Міністрів. Президент може відмовити в затвердженні закону і запропонувати парламентові повторно розглянути його або деякі його статті. У такому обговоренні не може бути відмовлено (ст. 10 Конституції Франції). Він може також, за пропозицією уряду, винести на референдум будь-який законопроект, який стосується організації публічної влади, реформ в економічній, соціальній та екологічній політиці та публічних служб, ратифікації міжнародного договору, або що стосується функціонування державних інституцій (ст. 11 Конституції Франції).

У той же час говорити про повне знищення суверенітету Парламенту Франції не можна. Існуючі обмеження повинні розцінюватися не як приниження ролі представницького органу, з метою підвищити престиж виконавчої влади, а як дії із створення більш ефективного управління державою. До того ж, можна цілком погодитися з твердженням російських вчених про те, що, зіткнувшись з численними перешкодами в традиційній сфері діяльності будь-якого парламенту – законотворчості, французькі парламентарі компенсували це приділенням більшої уваги процесу обговорення урядових законопроектів та внесенню до них поправок [40].

Кількість поправок, внесених депутатами Національних Зборів, постійно зростає, важливо, що цим правом повною мірою користується як опозиція, щоб затягувати роботу над прийняттям небажаних законів, так і парламентська більшість задля того, щоб надати законопроектові потрібну редакцію в обмін на дисципліну під час голосування. Відповідно до статистичних даних, під час XII каденції Національних Зборів (2002-2007 рр.) депутатами було внесено 234 тис. поправок до законопроектів. З цього приводу французький дослідник Ж. Гісгуеля зазначає: «право вносити поправки є своєрідним замінником парламентської ініціативи, тим самим така бутафорія заміщує оригінальну

конструкцію. Незважаючи на це тінь парламенту-законодавця виконує свою функцію контролера уряду» [428, с. 92]. Така система вважається оптимальною та на її захист виступає значна кількість науковців. Так, наприклад, Ж. П. Дюпра стверджує, що надмірна законотворчість девальвує верховенство закону, дестабілізує державу і тому необхідно, щоб законотворчість стала затребуваною, адаптованою, прозорою, чіткою, зрозумілою і не спричиняла надмірні витрати при виконанні ухвалених законів [364, с. 155].

У контексті розгляду питання впливу уряду на прийняття законів парламентом окремої уваги заслуговує механізм прийняття бюджету та інших фінансових законів. Відразу зазначимо, що уряд у європейських країнах наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проекту закону про державний бюджет. Серед інших відмінностей процесу прийняття бюджету можна виокремити такі:

– Обмежений час розгляду проекту закону про бюджет, що має дисциплінувати учасників законодавчого процесу (у Польщі – 120 днів, у Франції – 70 днів). Якщо парламент не розглянув проект бюджету у визначений час, можуть бути застосовані санкції. Наприклад, у Польщі Президент може розпустити Сейм (ст. 225 Конституції), а у Франції уряд може ввести положення проекту у дію шляхом видання ордонансу (ст. 47 Конституції).

– Парламент, опрацьовуючи поправки до закону про бюджет, має враховувати, що ними не може встановлюватися вищий дефіцит бюджету, ніж передбачається урядом. Тому в поправках найчастіше пропонується збільшення видатків однієї частини бюджету шляхом їх обмеження в іншій частині або збільшення доходів з метою фінансування збільшених видатків [587, с. 38-39].

– Важливість прийняття закону про бюджет для всіх суб'єктів законодавчого процесу. Вище вже згадувалося, які наслідки для парламенту може мати недотримання строків бюджетного процесу. У цьому ж контексті слід згадати про практику, яка склалася у Великій Британії, де голосування Палати Громад по бюджету прирівнюється за своїм значенням до вирішення питання

про довіру уряду. Тому будь-яке скорочення урядового кошторису витрат розцінюється як велика поразка уряду і може спричинити відставку уряду або розпуск нижньої палати парламенту і нові вибори [444, с. 11].

– Значна роль Міністра фінансів у бюджетному процесі, що є цілком виправданим, бо він має найбільші знання та володіє найширшою інформацією в питаннях бюджету. Тому додатково в країнах ЄС позиція цього міністра є посиленою. Виявляється це, зокрема, у тому, що він не обов'язково йде у відставку під час зміни уряду [588, с. 77-78]. Посилена позиція Міністра фінансів може бути заснована на правових приписах, а за їх відсутності гарантується підтримкою голови уряду, традиціями та авторитетом самого міністра. Згідно з базою даних країн Організації економічного співробітництва та розвитку у близько 60 % країн ЄС влада у сфері бюджету зосереджена в Міністерстві фінансів, зокрема й у Франції, Великій Британії та Німеччині [370]. У деяких країнах, як-то в Німеччині та Іспанії, Міністр фінансів має право вето закону про бюджет, прийнятий парламентом [444, с. 11].

Проте урядові повноваження розширені не лише стосовно бюджету держави. Інші фінансові законопроекти також вимагають обов'язкового схвалення урядом. Це законопроекти, що збільшують бюджетні витрати, або навпаки зменшують дохідну частину бюджету. У Німеччині згідно зі ст. 113 Основного Закону законопроекти, що збільшують бюджетні витрати, передбачають нові витрати або допускають їх у майбутньому, потребують обов'язкового схвалення Уряду. Те саме стосується законів, що ведуть до зменшення доходів. Уряд може вимагати, щоб Бундестаг відклав ухвалення рішень по таким законам. У цьому випадку Уряд повинен у шеститижневий термін повідомити Бундестагу свою думку. Також Уряд може в чотиритижневий термін після прийняття такого закону Бундестагом вимагати його нового розгляду. У Франції діє заборона на прийняття законодавчих пропозицій та поправок, запропонованих членами парламенту, внаслідок схвалення яких відбудеться або скорочення державних ресурсів, або створення чи збільшення державних витрат (ст. 40). Такі питання потребують обов'язкового узгодження з урядом

[150, с. 97]. У Португалії також інші суб'єкти законодавчої ініціативи (за винятком уряду) не мають права вносити на розгляд парламенту проекти законів, які передбачають зменшення доходів або збільшення видатків державного бюджету в поточному фінансовому році.

Унікальним різновидом законодавчого процесу, який автор вважає необхідним розглянути в контексті аналізу ролі уряду в процесі прийняття законів, є їх схвалення законодавчими комісіями парламенту, які існують у деяких країнах ЄС. Цей механізм не можна оцінювати однозначно. З одного боку, він полегшує роботу парламенту, дозволяє з меншими витратами здійснювати законодавчу діяльність. З іншого боку, обмежує представницьку функцію парламенту в законодавчому процесі та певною мірою вплив уряду на нього.

Склад постійних комісій із законодавчими повноваженнями формується за принципом пропорційного представництва партійних фракцій у парламенті, що робить їх міні-парламентами з організаційної точки зору. Фактично, вони діють як законодавчий орган паралельно із парламентом, заміщуючи його з певних питань законодавства. Перелік законів, які можуть прийматися комісіями, має обмеження в залежності від правового регулювання, прийнятого в окремих країнах. Так, згідно з Конституцією Іспанії до їх переліку не можуть входити проекти конституційних реформ, міжнародних питань, органічних та базових законів, а також бюджету держави (ст. 75). Відповідно до Основного закону Італії комісією не можуть розглядатися законопроекти з конституційних та виборчих питань, таких, що стосуються делегування законодавства, ратифікації міжнародних договорів та затвердження бюджету (ст. 72). У Швеції, де правом прийняття законів під час перерви між сесіями володіють лише дві комісії – податкова та фінансова, до сфери повноваження законодавчих комісій входять питання оподаткування. Спільні рішення комісій мають затверджуватися на найближчому засіданні парламенту протягом 30 днів (п. 6. розд. 8 Закону про форму правління Швеції).

Як стверджує В. Є. Чиркін, законодавчі комісії розвантажують парламент від другорядних незначних питань, дозволяючи

пленарним засіданням палат парламенту зосередитися на головному [357, с. 74]. І дійсно, наприклад в Італії близько трьох чвертей законодавчих актів приймається відповідно до цієї полегшеної і прискореної процедури. Однак, якщо говорити про можливість впливу уряду на процес прийняття законодавства, який відбувається в комісіях, то він є досить обмеженим. З усіх країн лише в Італії уряд може зажадати обговорення законопроекту на пленарному засіданні, в інших країнах зробити це можуть лише парламентарі.

Отже, аналіз засвідчив, що уряд у більшості країн ЄС може значною мірою впливати на процес прийняття законів або безпосередньо, або за допомогою парламентської більшості та інших суб'єктів законодавчого процесу. Навіть за відсутності таких важелів, це є можливим через надання уряду повноважень приймати законодавчі акти у формі делегованого законодавства. Тому в існуючих реаліях з метою недопущення ситуації повного домінування в законодавчому процесі уряду та парламентської більшості, що його підтримує, важливого значення набуває проблема надання опозиції можливості впливати на процес прийняття рішень.

У демократичних країнах склався так званий інститут прав парламентської опозиції, який дозволяє їй, між іншим, впливати на прийняття/неприйняття парламентом законів. Так, опозиція може вимагати винесення неприйнятних для неї законопроектів на референдум, як-то в Швеції та Данії. Розповсюдженою є практика надання опозиції права формувати порядок засідань у відведений для цього час, як-то у Великій Британії та Франції. Згідно зі ст. 48 Конституції Франції за постановою кожної палати один день засідань на місяць резервується для включення в порядок денний ініціатив опозиційних фракцій, а також для фракцій, що знаходяться у меншості. Серед прав парламентської опозиції у Данії слід відзначити також можливість ускладнити законодавчу процедуру для тих законопроектів, проти яких голосує меншість, однак за винятком фінансових проектів та проектів про відчуження права власності. Дві п'ятих членів Фолькетингу також можуть вимагати відстрочки третього

читання законопроекту на 12 днів після того, як він обговорювався у другому читанні.

З огляду на вищезазначене слід наголосити, що в законодавчому процесі найбільш прийнятними є рішення, які носять консенсусний характер або приймаються на основі компромісу між різними політичними силами. Ці рішення якнайкраще впливають на розвиток суспільства. Водночас слід бути готовими до того, що чим більше прав надається опозиції, тим менш стабільною може стати система управління державою.

А тепер перейдемо до розгляду особливостей урядової експертизи законопроектів, внесених до парламенту іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Як показує європейська практика, уряд або консультативно-дорадчі органи при ньому (наприклад, Державні Ради в Бельгії, Нідерландах, Франції) є основними суб'єктами проведення експертизи внесених на розгляд парламенту законопроектів. Важливим є питання обов'язковості такої процедури. У деяких країнах законопроекти можуть надаватися на розгляд уряду, але за необхідності. Так, зокрема, у Болгарії, за рішенням керівника головного комітету, внесені членами парламенту проекти можуть бути передані на розгляд уряду, який має надати висновок щодо проекту протягом 2 тижнів з дня його отримання. Подібною є ситуація у Франції, де відповідно до ст. 39 Конституції Голова палати Парламенту може спрямувати такі пропозиції законів для висновку Державній Раді, але за винятком ситуації, коли його автор виступає проти такого рішення.

У країнах, де направлення законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, є обов'язковим, проведення експертизи, як правило, є правом, а не обов'язком уряду. У наведеній автором таблиці (Додаток В) описані такі процедури в деяких країнах Європейського Союзу.

В офіційних відгуках, які підписуються головою уряду або його заступниками, уряд може викласти власну позицію по законопроектах, що вносяться іншими учасниками законодавчого процесу, і довести її до відома депутатів парламенту. Він може запропонувати необхідну аргументацію проти розгляду й ухвалення

законопроекту. Офіційні відгуки уряду підлягають обов'язковому оголошенню та розповсюдженню при розгляді законопроектів на пленарних засіданнях парламенту, супроводжують законопроекти на подальших стадіях законодавчого процесу, тобто з позицією уряду може ознайомитися, наприклад, глава держави при ухваленні рішення про підписання закону. Для захисту позиції уряду за висновками й офіційними відгуками на засіданнях парламенту може призначатися спеціальний представник, повноваження якого визначаються у відповідному дорученні голови уряду.

У цих умовах успішне «проходження» неурядових законопроектів через усі стадії законодавчого процесу, включаючи стадію схвалення і підписання президентом, багато в чому залежить від того, наскільки парламентом буде врахована позиція уряду. Важливо, що негативна позиція уряду по законопроекту повинна бути сигналом до його доопрацювання, оскільки збільшує вірогідність накладення на нього вето главою держави, або може призвести до неадекватної його реалізації виконавчою гілкою влади.

Якщо на законопроекти, які не мають фінансової складової уряд може надавати висновки за необхідності, то на інші, у більшості держав, він це має робити в обов'язковому порядку. До таких законопроектів можна віднести такі: про введення або скасування податків, звільнення від їх сплати, про випуск державних позик, про зміну фінансових зобов'язань держави, а також деякі інші, що передбачають витрати, які покриваються за рахунок коштів державного бюджету. Такі повноваження уряду виникають з необхідності створення умов для забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи держави, макроекономічної стабільності, передбачуваності та наступності бюджетної, податкової, митної, боргової та грошово-кредитної політики, виконання діючих та взятих у майбутньому зобов'язань країни. Так, у Румунії, якщо законодавчі пропозиції можуть вплинути на доходи і видатки державного бюджету та фондів соціального страхування, проект законодавчої пропозиції надсилається на обов'язкову експертизу уряду. У подальшому

на експертизу уряду надсилаються й доопрацьовані головним комітетом варіанти проектів законів (законодавчі пропозиції), якщо в ході їх розгляду комітетами до них було внесено поправки, які можуть вплинути на доходну або витратну частину державного бюджету чи фондів соціального страхування (стаття 92 Регламенту Палати депутатів Румунії).

Негативним наслідком обов'язкового надання урядом висновків щодо фінансових законопроектів може бути факт використання урядом такої ситуації як засобу для впливу на законодавчий процес, зокрема, з метою затягнути його або зупинити проходження небажаного для нього законопроекту в парламенті – шляхом не надання необхідного висновку. У зв'язку із цим у більшості країн діє принцип мовчазної згоди – якщо уряд не надає експертного висновку у встановлений строк, то вважається, що уряд погоджується з ним.

Правова експертиза законопроектів є обов'язковою і повноваження на її проведення, як правило, має міністерство юстиції. Так, наприклад, у Німеччині відповідно до методики правової експертизи нормативних правових актів федеральне міністерство юстиції здійснює: 1) перевірку необхідності прийняття наданих проектів; 2) перевірку відповідності проектів діючому праву та оформлення згідно з вимогами; 3) перевірка конституційності представленого проекту; 4) перевірка його сумісності з правом Європейського Союзу; 5) оцінка з точки зору зрозумілості для адресатів відповідних норм. За результатами проходження експертизи видається свідоцтво про відповідність чинному праву [10, с. 108]. Інколи для проведення правової експертизи та спеціалізованої оцінки законодавчих актів створюються інші органи при уряді. Так, у Польщі такі повноваження має Законодавча Рада при Раді Міністрів, членів якої призначає Прем'єр-міністр (ст. 14 Закону про Раду Міністрів).

З метою вдосконалення механізму дії проекту законодавчого акту, реалізація якого вимагає значних матеріальних витрат, попередження можливих негативних наслідків його прийняття, необхідною є проведення обов'язкової фінансово-економічної

експертизи проекту при його внесенні на розгляд законодавчого органу. У ході фінансово-економічної експертизи піддаються дослідженню витратні положення законопроекту, визначається можливість їх реалізації і фінансування передбачених у зв'язку з цим матеріальних витрат. Надається вмотивована і така, що спирається на об'єктивні розрахункові дані, оцінка фінансово-економічного ефекту від ухвалення закону, ступінь його впливу на економіку. Основним завданням експерта є надання законодавцеві інформації, яку тому належить враховувати при виробленні законодавчого рішення. У такому висновку отримує підтвердження: забезпеченість наявних у проекті витратних положень державними коштами; «актуальність» вирішуваної проблемної ситуації в розрізі тих економічних наслідків, які вона спричинить, з урахуванням потреб сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни. Особливо повинно бути відзначено, які можливі колізії в економічному плані може викликати проєктований закон, чи сприятиме він успішному розвитку економічних процесів [2, с. 61]. Така інформація у формі офіційного документа покликана супроводжувати законопроект при його проходженні у законодавчому органі. У необхідних випадках вона служить обмеженням для прийняття парламентом витратних законодавчих ініціатив, не зв'язаних з можливостями державного фінансування, а також ініціатив, що містять серйозні дефекти економічного характеру; прогнозує, чи стане закон, у разі його прийняття, по-справжньому діючим та працюючим законом. Експертний висновок може містити рекомендації про направлення законопроекту на подальшу експертизу відповідному державному органу або посадовій особі [2, с. 65].

Слід зазначити, що значна роль у взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі належить комунікативним формам впливу уряду. Серед них можна назвати діяльність повноважних представників уряду в парламенті та статс-секретарів. Вони представляють та відстоюють позицію уряду по законопроектах, які розглядаються, беруть участь у роботі комітетів, в обговореннях законопроектів на пленарних засіданнях.

Так повноважні представники уряду в парламенті:

- беруть участь у засіданнях парламенту, у роботі його комітетів, комісій та інших органів;
- виступають від імені уряду на засіданнях парламенту, представляючи узгоджену позицію уряду по законах та законопроектах, що розглядаються;
- організовують участь керівників органів виконавчої влади в роботі парламенту по законопроектах, що внесені урядом;
- вирішують питання про заміну в оперативному порядку офіційних і спеціальних представників уряду в разі неможливості їх присутності на засіданнях парламенту при розгляді законопроектів і законів;
- погоджують проекти документів, що направляються урядом до парламенту;
- беруть участь у підготовці для глави держави інформації про ставлення уряду до прийнятих парламентом законів;
- інформують уряд про хід законодавчого процесу і проходження урядових законодавчих ініціатив у парламенті.

У Франції Уповноважений міністр щодо відносин з Парламентом відіграє значну роль у взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі. Він впливає на організацію законотворчого процесу: складає план роботи парламенту, оцінює тривалість обговорення і погоджує план з комісіями, політичними групами та головами палат. Він сприяє зближенню точок зору різних міністерств, виявляє складнощі технічного й політичного характеру, які можуть виникнути під час розгляду запропонованих заходів у парламенті. Будучи посередником між урядом та парламентом, міністр забезпечує постійну присутність уряду під час дискусій у парламенті. Уповноважений міністр відіграє роль радника членів парламенту та урядовців, здійснюючи посередницькі й дорадчі функції не лише під час законотворчого етапу, а й поза засіданнями парламенту. Він контролює узгодженість роботи уряду з більшістю в парламенті, а також відвідує засідання парламентської більшості й постійно інформує її представників щодо кроків уряду. Міністр доводить до відома уряду реакцію політичних груп і обстоює позиції

членів парламенту на засіданнях Кабінету Міністрів [369, с. 2].

Статс-секретарі – це, як правило, заступники міністрів або керівників інших органів виконавчої влади, які теж активно забезпечують взаємодію уряду з парламентом, у тому числі й в законодавчому процесі. У деяких країнах існує посада парламентських статс-секретарів. Так, зокрема у Німеччині, ним є член парламенту, призначений міністерству в якості статс-секретаря, в обов'язки якого входить підтримка зв'язків між міністерством і парламентом, його фракціями та комітетами. Інститут секретарів введений спеціальним законом [111].

При розгляді питання реалізації законів, прийнятих парламентом, слід акцентувати на тому, що закони містять велику кількість норм прямої дії, проте багато з них вступають в дію тільки після прийняття відповідних нормативних правових актів. Передусім це правові акти уряду та інших органів виконавчої влади. Таким чином, можливість реалізації тих або інших норм закону дуже часто залежить від своєчасності та якості підготовки і подальшого прийняття підзаконних актів. Окрім цього, реалізація закону і досягнення очікуваних результатів від його реалізації залежить від функціонування оперативної та ефективної системи контролю за діяльністю органів, що здійснюють виконання законів.

Важливо, що ще на стадії розробки проектів законів органи виконавчої влади – головні виконавці – готують переліки правових актів глави держави або уряду, передбачених цими законопроектами, необхідних для їх виконання. Ці переліки повинні містити робочі найменування проектів правових актів, обґрунтування необхідності їх підготовки, виклад передбачуваних правових приписів, термін підготовки, а також відомості про органи виконавчої влади – головних виконавців і співвиконавців. Переліки актів, погоджені із зацікавленими органами виконавчої влади, надаються уряду разом із законопроектами, у встановленому порядку розглядаються на його засіданні і спрямовуються до парламенту.

По проектах законів, внесених до парламенту іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, як правило, органи

виконавчої влади, відповідальні за підготовку проектів висновків і офіційних відгуків чи поправок уряду до вказаних законопроектів, повинні підготувати переліки актів, необхідні для їх впровадження. При підготовці проектів висновків, офіційних відгуків і поправок уряду до таких проектів законів органам виконавчої влади необхідно співвідносити терміни набуття чинності законів з часом, необхідним для підготовки відповідних правових актів, і за необхідності включати відповідні положення в проекти висновків, офіційних відгуків і поправок уряду. У випадку, якщо закони передбачають прийняття інших законів, органи виконавчої влади, до повноважень яких відноситься їх виконання, в установленому порядку вносять до уряду пропозиції про необхідність їх розробки. Таким чином, уряд у межах діяльності з організації виконання законів має можливість здійснювати превентивну підготовку інструментарію, необхідного для ефективної реалізації законів.

Також ще на стадії підготовки законопроектів аналізується забезпечення змістовної відповідності закону, що ухвалюється, в його витратній частині тим матеріальним засобам, які можуть бути виділені державою на покриття майбутніх витрат. Не дарма фінансове обґрунтування законопроекту вважається надзвичайно важливим компонентом його концептуальної складової, від опрацювання якої багато в чому залежить «життєздатність» майбутнього акту, ефективність його виконання [2, с. 58].

Ефективність виконання законів також безпосередньо залежить від системи контролю, яка існує в державі. Контроль за виконанням законів здійснюється різними органами усіх гілок державної влади. Як правило, у всіх європейських країнах певні контрольні функції властиві парламенту, судам загальної юрисдикції, Уповноваженому з прав людини та ін. Інститут прокурорського нагляду за виконанням законів також можна вважати елементом державного контролю за виконанням законів. Однак уряд у системі органів державної влади, наділених функціями по здійсненню контролю за виконанням законів, посідає особливе місце. Реалізація урядом повноважень зі здійснення контролю за виконанням законів передбачає наявність у нього

певних повноважень по вжиттю заходів, спрямованих на усунення виявлених порушень. Відповідно до їх числа слід передусім віднести право уряду, зокрема, відмінити акти органів виконавчої влади або призупинити дію цих актів; створювати погоджувальні комісії з представників зацікавлених сторін для вирішення суперечок і усунення розбіжностей між органами виконавчої влади; вносити пропозиції главі держави про призупинення дії актів органів виконавчої влади в разі їх протиріччя конституції, законам, міжнародним зобов'язанням держави або порушення ними прав і свобод людини і громадянина.

Серйозною проблемою, що знижує ефективність виконання законів, є варіативність при ухваленні рішень, що дозволяє державним органам і посадовцям на місцях зловживати своїми правами. Ними часто допускаються помилки, що спотворюють мету ухвалення закону, а іноді навіть нівелюють очікувані позитивні наслідки. Отже, для досягнення цілей державної політики недостатньо їх сформулювати, забезпечити правову базу і розробити план дій. Необхідно організувати виконання цього плану, постійний контроль за його реалізацією, а при необхідності – коригування. Тому сьогодні, як ніколи, важливим залишається вироблення і створення чітких процедур контролю за виконанням законів з вказівкою учасників, їх прав і обов'язків, переліку послідовно здійснюваних дій, обсягу інформації, що надається і оцінюється. Разом з цим, актуальною є необхідність створення вичерпних процедур здійснення органами виконавчої влади державних функцій, включаючи надання державних послуг.

2.3. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі

У більшості сучасних держав законодавча влада зосереджується в руках представницьких органів державної влади, наділених повноваженнями ухвалювати обов'язкові для усіх закони і контролювати їх виконання, виконавча влада – у руках президентів та урядів, покликаних організовувати виконання законів і здійснювати управлінську діяльність.

Проте в реальному житті функції органів виконавчої влади не вичерпуються одним лише виконанням законів і, як наслідок, у рамках правотворчості – прийняттям підзаконних актів. Практика засвідчує, що в разі непередбачуваних обставин, коли потрібно термінове прийняття законів, може відбуватися процес перерозподілу законодавчих повноважень, а саме – видання за уповноваженням парламенту нормативних актів органами виконавчої влади, що фактично мають силу закону. Цей інститут отримав назву делегованої законотворчості і його застосування викликає значне зацікавлення як науковців, так і практиків у сфері державного управління.

Практика делегованої законотворчості є одним з важливих напрямів взаємодії уряду і парламенту, різновидом набутих повноважень участі виконавчої влади в законотворчому процесі. Вона припускає здійснення органами виконавчої влади, на підставі прямого припису закону, правового регулювання тих громадських стосунків, нормування яких відноситься до компетенції самого законодавця. Делегована законотворчість (англ. *delegated law*) – видані урядом за уповноваженням парламенту нормативні акти, що фактично мають силу закону, у порядку передачі (делегування) парламентом уряду деяких законодавчих повноважень. Таке делегування є за своєю суттю передачею права на ухвалення законів державному органу (зокрема, уряду), який відповідно до власної компетенції таких прав не має [79, с. 131].

Деякі автори вирізняють комплексне поняття «делеговане законодавство» як сукупність нормативних правових актів, що видаються президентом, урядом, міністрами та іншими виконавчими і розпорядчими органами, посадовцями й органами місцевого управління і самоврядування на підставі законодавчих та інших повноважень, що зазвичай не входять до їх компетенції, переданих їм парламентом або іншими державними органами, які залежно від їх юридичної сили можуть відноситися як до законодавчих актів, так і до інших актів законодавства. А також поняття «акти, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень» як сукупності законодавчих актів, що видаються президентом, урядом та іншими найвищими

державними органами і посадовцями на підставі законодавчих повноважень, переданих їм за допомогою закону парламентом, у якому визначений предмет регулювання цих актів і термін для реалізації повноважень [132, с. 2-3].

При визначенні поняття делегованого законодавства слід особливо наголосити на важливості парламентського контролю. Тому дослідники цілком слушно акцентують на цьому, визначаючи дане поняття як видання нормативних правових актів, що мають силу закону, органом, що спочатку не має таких законодавчих повноважень, на підставі права, спеціально наданого парламентом або конституцією (рідше законом, наприклад, про надзвичайний стан), але яке завжди використовується під контролем парламенту [338, с. 5].

Акти, що приймаються урядом у порядку делегованого законодавства з метою їх вирізнення від актів законодавчої гілки влади мають іншу назву: декрети-закони в Португалії, законодавчі декрети в Іспанії, укази в Хорватії, ордонанси у Франції та Румунії, королівські декрети в Бельгії. Якщо говорити про природу актів, що приймаються урядом у порядку делегованого законодавства, то вона є досить специфічною. Співвідношення актів делегованої законотворчості із законами і підзаконними нормативними правовими актами засвідчує, що акти делегованого законодавства закладають основи правового регулювання суспільних відносин, містять первинні юридичні норми та мають таку ж юридичну силу, що і закони. З іншого боку, акти делегованого законодавства схожі з підзаконними нормативними правовими актами, зокрема за такими ознаками, як суб'єкт і процедура нормотворчості [338, с. 5].

Феномен делегованої законотворчості сформувався у Великій Британії, був включений до англосакської правової системи і пізніше поширений у державах континентальної Європи. Виникнення делегованого законодавства пов'язане, передусім, з функціонуванням англійського парламенту. Особливістю англійської системи державної влади є панування принципу верховенства парламенту, відповідно до якого визнається, що парламент має право передати свої повноваження на власний

розсуд будь-яким органам. При цьому відсутність писаної конституції, де закріплюються повноваження державних органів, дозволяла зробити це досить просто. Таким чином, одним із чинників, що сприяли виникненню інституту делегованого законодавства у Великій Британії, стала відсутність писаної конституції і, відповідно, відсутність чіткої регламентації повноважень законодавчої і виконавчої влади. Наступним чинником стало формування такої системи державних органів, за якої влада знаходиться в руках однієї політичної партії, яка може дозволити собі поділити законодавчу владу між підконтрольними законодавчим і виконавчим органами, і за якої відсутні умови для протистояння законодавчої і виконавчої влади. При такій системі навряд чи потрібний суворий контроль актів делегованого законодавства, хоча він, беззаперечно, існує.

Першим правовим актом делегованого законодавства вважають Статут привілеїв (*Statute of Proclamation*) 1539 року, у якому говориться, що прокламаціям, виданим Королем, зобов'язані підкорятися, іншими словами, вони мають загальний характер, причому з дозволу парламенту. Ми тут можемо спостерігати, що разом з наданням Королю законодавчих повноважень, парламент у той же час починає використовувати механізми обмеження цього привілею, показуючи тим самим межі діяльності Короля згідно з цим актом. Цей акт, з одного боку, може розглядатися як поступка парламенту Короні необмежених повноважень, з іншого боку, як відмова Корони від необмеженої прерогативної влади. З прийняттям цього статуту, якщо Король хотів видати закон за допомогою прокламації, він повинен був брати до уваги конституційну доктрину, встановлену в преамбулі, та здійснювати свої повноваження у межах, встановлених статутом. Отже, Король визнавав, що процес наділення його законодавчими повноваженнями знаходиться в компетенції парламенту.

Серед причин, які вплинули на розвиток інституту делегованого законодавства в Королівстві Велика Британія, виділяються такі: а) необхідність розвантажити роботу парламенту, зробити її більш керованою; б) необхідність детальної регламентації деяких суспільних відносин, яка може відняти

багато часу і сил при обговоренні в парламенті. У цьому випадку ухвалюється закон, що регулює основи тих або інших стосунків, а делеговане законодавство усуває навмисно зроблені пробіли у ньому; в) необхідність прийняти акт, що вимагає спеціальних, технічних знань у тій або іншій галузі (парламент може не мати достатньої експертної підтримки, щоб усебічно розглянути законопроект); г) необхідність постійного коригування (внесення змін і доповнень) певної сфери відносин (ухвалення численних поправочних законів лише ускладнить роботу парламенту, делеговане законодавство може впоратися з поставленим завданням більш оперативно і якісно); д) можливість виникнення екстрених ситуацій, що вимагають негайного вирішення в той час, коли парламент не засідає на сесіях; е) необхідність періодичної зміни розмірів зборів і мит за ті або інші товари і послуги (якщо ці мита встановлені в актах делегованого законодавства, то їх осучаснення пройде оперативно і не викличе труднощів) [182, с. 18].

Делеговане законодавство як самостійний інститут складається і оформлюється на межі XIX-XX століть. Потужним поштовхом у розвитку інституту делегованого законодавства стала Перша світова війна. Багато країн охопила економічна криза. Надзвичайні обставини вимагали швидкого ухвалення рішень. Для виходу з кризових ситуацій виконавчій владі надавалися величезні повноваження у сфері управління країною, у тому числі й такі, що входили до сфери діяльності законодавчого органу. І цілком можливо, що саме оперативне прийняття законодавчих актів урядом на основі уповноваження парламентом допомогло країнам вийти з кризи. Як стверджує дослідник тих часів О. Кірхеймер: «Використання надзвичайних повноважень виконавчою владою для законодавчих цілей стало настільки поширеним явищем, що багато конституціоналістів-теоретиків визнали можливою відмову від доктрини законодавчого верховенства. Конституційне обґрунтування для таких повноважень було знайдене в такому: або парламент може уповноважити уряд на виконання певних законодавчих функцій за допомогою делегування, або певні положення в конституції можуть трактуватися так, що надають виконавчій владі право у визначених обставинах не лише

здійснювати особливі адміністративні заходи, але і видавати постанови більш загального характеру. Необхідно тільки визначити міру використання делегованих повноважень» [467, с. 1104]. Для прикладу, у міжвоєнний період у Великій Британії на один прийнятий парламентом акт припадає 15-20 урядових розпоряджень, що мають силу закону. А вже у другій половині XX ст., як стверджують фахівці у сфері англійського права, сталося перенесення центру тяжіння в законодавчій діяльності парламенту із самостійного видання законів на все частіше делегування своїх законодавчих повноважень виконавчим органам [215, с. 74].

Отже, інститут делегованого законодавства, який довів власну ефективність в англійській практиці, поступово стає популярним у країнах континентальної правової системи. Саме можливість оперативного регулювання суспільних відносин стала основним фактором запозичення інституту делегованого законодавства іншими країнами та швидкого його пристосування безпосередньо до існуючих систем державної влади. Особливості запровадження делегованого законодавства в європейських країнах пов'язані насамперед з наявністю, на відміну від англійської практики, писаних конституцій, у яких закріплюються повноваження законодавчих і виконавчих органів. Тому найчастіше саме основний закон держави регулює можливість передачі законодавчих повноважень уряду. Наявність нормативного правового акту, прийнятого парламентом, як основного джерела права в континентальній (романо-германській) правовій системі також визначає деякі особливості делегованого законодавства. Передусім, парламент як орган законодавчої влади може делегувати свої повноваження тільки у чітко визначених випадках та під безпосереднім парламентським контролем. У конституціях закріплюється також порядок відміни актів делегованого законодавства.

Таким чином, природа виникнення делегованого законодавства в країнах англо-саксонської та романо-германської правової системи є різною. Якщо у першому випадку це обумовлене існуванням правової доктрини в країнах цієї правової сім'ї, згідно з якою для того, щоб видати «акт на виконання закону», виконавчий

орган має бути наділений законодавчими повноваженнями. Виникнення ж інституту делегованого законодавства в країнах романо-германської правової сім'ї пов'язане з падінням ролі парламенту як найвищого законодавчого органу [132, с. 9].

Проведений автором аналіз зарубіжної теорії і практики делегування законодавчих повноважень дозволяє виділити такі загальні причини цього явища:

1) ускладнення суспільних відносин, необхідність швидко реагувати на зміни в суспільстві, заповнювати прогалини в законодавчому регулюванні тих або інших сфер життєдіяльності суспільства;

2) завантаженість законодавчого органу, складність і тривалість законодавчого процесу (зокрема, через наявність ідеологічних розбіжностей між основними політичними силами), періодичність сесій парламенту та у зв'язку із цим неможливість законодавчої гілки влади врегулювати усі суспільні відносини законом;

3) безперервна діяльність уряду на відміну від парламенту, оперативність реагування уряду на зміни в суспільстві, можливість заповнення прогалин у регулюванні тих або інших суспільних відносин за умов заощадження парламентського часу (уряду прийнятніше самому видати нормативний акт на основі делегованих повноважень, ніж залежати від видання відповідного акту законодавчим органом);

4) необхідність прийняття актів, що вимагають спеціальних, технічних знань у тій або іншій сфері, у якій парламент може не мати достатньої експертної підтримки;

5) необхідність постійного коригування (внесення змін і доповнень) певної сфери відносин. Ухвалення численних коригуючих законів лише ускладнить роботу парламенту, делеговане законодавство може впоратися з поставленим завданням більше оперативно і якісно;

6) необхідність врахування інтересів особливих територій у складі держави, які потребують специфічного законодавчого регулювання в різних сферах;

7) відсутність довіри до парламенту як до законодавця.

Саме зростаюча складність сучасного суспільства, завантаженість законодавчого органу та нестача парламентського часу є найбільш суттєвими причинами делегування законодавчих повноважень, на думку багатьох дослідників. Так, на думку С. Г. Дзибової, оскільки парламент, за яким у демократичних країнах традиційно закріплюється монополія на виробництво законодавчих норм, не спроможний забезпечити належний рівень правового регулювання суспільних відносин, виникає потреба в нових засобах правотворчості та механізмах законодавчого регулювання. Саме завдяки структурі суспільних відносин, що постійно ускладнюється, появі нових сфер правового регулювання, що вимагають спеціальних, а іноді й вузькоспеціалізованих знань, делеговане законодавство отримало потужний імпульс для розвитку [79, с. 131].

Зазначені причини делегування уряду законодавчих повноважень підтверджуються на практиці окремих країн, хоча з певними особливостями. Так, американський дослідник Д. Хьюбер, проаналізувавши практику наділення уряду повноваженнями з видання ордонансів у Франції, визначає такі основні причини цього явища. По-перше, це невідкладність, тобто необхідність швидкого законодавчого врегулювання проблеми. Так, з 26 випадків наділення уряду законодавчими повноваженнями, згідно зі ст. 38 Конституції Франції, 25 були прийняті за умов перевантаження парламентського порядку денного, або на останньому тижні законодавчої сесії, або ж під час позачергової сесії парламенту. По-друге, значний вплив рівня підтримки більшості у парламенті. Коли більшість була слабкою, прийняття законодавчих актів могло затягнутися, тому делегування повноважень давало можливість уникнути цього [417, с. 243, 245].

Відомий датський конституціоналіст Х. Цале дослідив у загальному вигляді причини, що зумовили самообмеження парламентом своїх прерогатив у законодавчій сфері та розширення практики делегованого законодавства. Вони такі:

– необхідність урахування місцевих інтересів і особливостей, які центральною владою нерідко ігноруються;

– необхідність врахування непередбачуваних обставин;

– фізична нестача часу, коли традиційний законодавчий орган не встигає розглянути поточні справи і внаслідок цього концентрується тільки на вирішенні загальних справ;

– зростання ролі спеціального експертного знання, у чому чиновники завжди мають перевагу над парламентарями;

– необхідність урахування інтересів громадських організацій (корпорацій);

– технічні проблеми реалізації закону, прийнятого парламентом;

– необхідність урахування ідеологічних розбіжностей, коли в парламенті не вдається домовитися головним політичним силам;

– часткова автономія територіальних суб'єктів (у Данії це, наприклад, самоврядування Гренландії і Фарер);

– необхідність врахування особливостей міжнародної співпраці;

– можливість гнучкого реагування державної влади на швидкі зміни в суспільстві;

– можливість соціального експериментування [118, с. 198-199].

Аналіз причин делегування законодавчих повноважень дозволяє зробити висновок про те, що в ситуації, коли парламент не встигає оперативно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві, шляхом прийняття відповідних нормативних правових актів, з метою уникнення прогалин у праві обґрунтованим і доцільним є наділення уряду правом видавати акти, що мають силу закону. Водночас слід цілком погодитися з думкою науковців, що при цьому в предмет їх регулювання не повинні входити питання, які належать до виняткової компетенції парламенту [134, с. 121].

Визначивши основні причини застосування інституту делегованого законодавства, спробуємо проаналізувати особливості процесу здійснення делегованих повноважень урядами європейських держав, що дозволить віднайти позитивні та негативні риси даного явища.

Залежно від способу закріплення в конституціях країн Європейського Союзу делегування законодавчих повноважень, зарубіжні країни можна розділити на три групи:

1) країни, у яких прямо не виражено відношення до делегованого законодавства (Великобританія, Бельгія, Данія);

2) країни, основний закон яких не передбачає законодавчу діяльність уряду (Литва, Чехія, Словаччина, Болгарія, Угорщина);

3) країни, у яких конституції санкціонують законодавчу діяльність уряду і досить чітко регламентують даний процес (Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Румунія, Хорватія).

Можна виокремити два основних способи делегування законодавчої функції уряду – звичайний та надзвичайний. Деякі дослідники називають їх відповідно прямий та непрямий [79, с. 132]. Звичайне (пряме) делегування передбачає видання найвищим органом законодавчої влади особливого нормативного правового акту, що санкціонує надання законодавчих повноважень виконавчій владі. Надзвичайний (непрямий) спосіб делегування відбувається без попереднього дозволу парламенту, коли у випадках особливої необхідності уряд під свою відповідальність приймає тимчасові розпорядження, що мають силу закону, які обов'язково пізніше мають бути затвердженими парламентом.

Розглянемо більш детально процедуру прямого делегування. Як вже зазначалося, необхідною умовою застосування даного інституту є видання парламентом спеціального уповноважуючого закону. Серед вимог, що висувуються до змісту і процедури ухвалення законів про делегування законодавчих повноважень автор визначає такі:

1. Нормативний акт про делегування законодавчої функції уряду повинен прийматися у формі, встановленій конституцією. В Іспанії, наприклад, – у формі спеціального базового закону, в Італії та Німеччині, Португалії, Франції – у формі звичайного закону. Водночас це має бути спеціальний делегуючий закон. Це означає, що питання про делегування вирішується, як правило, не в загальному законі, що регулює ті або інші суспільні відносини, а в законі, прийнятому виключно з питання делегування повноважень органу виконавчої влади.

У цьому контексті слід визначити принципові умови, що характеризують парламентський акт про делегування. По-перше,

він не лише надає додаткові повноваження уряду, які спочатку конституційно закріплені за іншим органом (парламентом), але і на обмежений період часу змінює встановлену в країні процедуру законотворчості. По-друге, акт про делегування надає «на майбутнє» урядовим рішенням, прийнятим у рамках наданих законодавчих повноважень, вищу юридичну силу – силу закону [338, с. 12].

2. Нормативний акт про передачу законодавчих повноважень уряду повинен прийматися відповідно до правил законодавчого процесу, встановлених для такого різновиду нормативних актів. У країнах, де для прийняття звичайного закону передбачається скорочена процедура, для прийняття акту про делегування вона заборонена. Наприклад в Італії, згідно зі ст. 72 Конституції, скорочена процедура для затвердження актів про надання законодавчих прав не допускається. Водночас, у Франції не існує обмежень щодо процедури прийняття такого закону, отже, він може бути прийнятий в результаті «блокованого голосування» відповідно до ст. 44 Конституції, остаточного рішення Національної Асамблеї згідно зі ст. 45, і навіть без голосування у випадку, якщо уряд пов'яже із законопроектом питання про довіру відповідно до ст. 49 Конституції.

3. Передача повноважень здійснюється тільки парламентом з обов'язковою вказівкою на державний орган, якому делегуються законодавчі повноваження, тобто на уряд у нашому випадку.

4. Повноваження повинні надаватися у відповідній сфері, із точним визначенням змісту і меж повноважень, що делегуються. У Конституціях європейських країн вказуються основні сфери прийняття делегованого законодавства. Так, у ст. 38 Конституції Франції визначається, що уряд може для виконання власної програми звернутися до парламенту за дозволом здійснити шляхом видання ордонансів протягом обмеженого строку заходи, які звичайно входять до сфери законодавства. Застосування урядом ордонансів передбачено також ст. 47 та 47-1 Конституції (якщо парламент не прийняв рішення стосовно поданого урядом проекту закону про бюджет упродовж 70 днів або проекту закону про фінансування соціального забезпечення протягом 50 днів,

положення цих проектів можуть бути введені в силу шляхом видання ордонансів). Стаття 74-1 також дозволяє уряду видання ордонансів у сферах, що знаходяться в компетенції держави, стосовно заморських територій Франції, а також Нової Каледонії. Проте у законі, що уповноважує уряд на видання ордонансів, має бути чітко вказано, у якій сфері такі заходи можуть здійснюватися.

У цьому ж контексті слід наголосити, що існують сфери, у яких суворо забороняється прийняття урядом делегованого законодавства. В Іспанії згідно зі ст. 82 Конституції не можуть делегуватися повноваження стосовно прийняття органічних законів, що стосуються забезпечення основних прав і свобод громадян; законів, що затверджують статuti автономій і загальний виборчий режим, а також інші закони, передбачені Конституцією. Заборона на прийняття органічних законів передбачена у Франції згідно з рішенням Конституційної Ради від 5 січня 1982 року [404] та Румунії (ст. 114 Конституції). Узагальнюючи винятки зі сфери регламентації делегованих законодавчих актів, їх можна згрупувати по таких блоках:

- а) питання, що стосуються зміни та доповнення конституції;
- б) обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- в) питання виборчої системи;
- г) організація, компетенція і порядок діяльності найвищих державних органів [182, с. 17].

5. Точне визначення часових рамок дії повноважень, що делегуються. Делегування законодавчих повноважень на невизначений термін не допускається. Конституція Португалії допускає продовження терміну дії повноважень та їх поетапне використання, але в той же час встановлює значне обмеження, згідно з яким делегування законодавчої функції уряду може мати місце тільки один раз (ст. 165). Низка Конституцій фіксує максимальний строк дії делегованих повноважень, який, наприклад у Хорватії, традиційно дорівнює одному року. У Франції обмежень щодо кількості випадків використання та строків делегування не існує. Як свідчить статистика, уряд отримувач такі повноваження в середньому на 290 днів, при цьому найменшим

строком було 80 днів, а найбільшим – 1275 днів [417, с. 242]. Ст. 76 Конституції Італії визначає, що здійснення законодавчої функції може бути делеговане уряду не інакше як із визначенням керівних принципів і критеріїв такої делегації, лише на обмежений час і з певного кола питань. Інтерес представляє вирішення питання про те, скільки разів можуть бути використані делеговані законодавчі повноваження. Наприклад, у Франції на основі одного закону уряд може видати протягом певного терміну необмежену кількість ордонансів. Подібний підхід існує і в Румунії, Хорватії та Італії. В інших європейських країнах це питання вирішується інакше. Наприклад, згідно зі ст. 82 Конституції Іспанії в кожному випадку законодавча делегація повинна надаватися уряду в конкретній сфері та із вказівкою терміну її здійснення і вичерпується, коли уряд її використовує, опублікувавши відповідну норму.

Парламенту час здійснення урядом делегованих повноважень, як правило, позбавляється права приймати закони в тій сфері, у якій він надав їх. Так, ст. 41 Конституції Франції свідчить, що у випадку, якщо під час законодавчої процедури будь-яка пропозиція чи поправка суперечить делегованим повноваженням, наданим уряду, то він може заявити про їх неприйнятність. В Іспанії також ст. 84 Конституції надає уряду право заперечувати розгляд законопроекту або поправки, які суперечать діючій законодавчій делегації. У такому разі можливе надання пропозиції про повну або часткову відміну делегуючого закону. У Бельгії рішення, прийняті урядом у порядку делегованого законодавства, не можуть бути змінені парламентом упродовж поточної законодавчої сесії [615, с. 254].

6. Закон про передачу законодавчих повноважень ні в якому разі не може надавати право встановлювати норми, що мають зворотну силу. Так, в Іспанії закони про надання урядові законодавчих повноважень не можуть: 1) санкціонувати зміну самого базового закону; 2) надавати право приймати норми, що мають зворотну силу (ст. 83).

7. Відносно актів делегованого законодавства в ряді конституцій закріплюється пряма заборона на повторну передачу законотворчих повноважень суб'єктові третього рівня (так зване

субделегування або трансделегування), як наприклад в Іспанії (ст. 82). Якщо субделегування повноважень допускається, то з дотриманням низки вимог. Наприклад, Конституція ФРН у ст. 80 допускає субделегування, якщо це дозволено уповноважуючим законом і здійснюється на основі правової постанови уряду.

Вимагає детального розгляду сам процес надання урядові законодавчих повноважень, його практика в різних країнах та аналіз ефективності. Виділяють такі стадії делегування законодавчих повноважень: 1) ініціатива делегування; 2) прийняття акту про делегування повноважень; 3) видання акту в порядку делегування законодавчих повноважень; 4) затвердження акту, виданого в порядку делегування законодавчих повноважень, парламентом [135, с. 68].

Розпочнемо з ініціювання процедури надання урядові законодавчих повноважень. Як правило, така ініціатива може виходити від самого уряду або парламенту. Загальна закономірність для європейських країн, конституції яких передбачають делегування законодавчих повноважень, полягає в тому, що ініціатива делегування законодавчих повноважень належить парламенту. Зокрема, в Італії, ФРН та Іспанії парламент може запропонувати наділити уряд делегованими повноваженнями сам або за пропозицією самого уряду. Проблема, мабуть, полягає в тому, до кого раніше прийде усвідомлення необхідності делегованого законодавства. На відміну від перерахованих країн, у Франції ініціатива щодо проекту закону, який надає повноваження видавати ордонанси, може надходити тільки від уряду, де-факто, від прем'єр-міністра. Члени парламенту не можуть ініціювати прийняття такого закону, що підтверджується рішенням Конституційної Ради [404]. Однак слід зазначити, що принаймні двічі, у 2005 та 2006 роках, прийняття такого закону було здійснене внаслідок поправок членів парламенту [472, с. 210]. Важливою умовою, за якої уряд у Франції може ініціювати прийняття закону про надання делегованих повноважень, є необхідність виконання програми уряду. І хоча програма уряду трактується не у значенні програми, схваленої парламентом під час його формування, а у більш конкретному значенні, обов'язком

уряду є чітке визначення, які результати будуть досягнуті внаслідок застосування наданих повноважень. Проте на практиці зазначена вимога не завжди виконується, часто використовуються досить загальні характеристики причин необхідності надання урядові делегованих повноважень, так у 2005 році такий закон був прийнятий з метою «спрощення права» [418, с. 783].

Прийняття акта про делегування законодавчих повноважень здійснюється парламентом у цілому, а не однією з його палат (у випадку двопалатного парламенту). І це цілком природно, оскільки делегування являє собою передання повноважень органу законодавчої влади, то рішення повинні приймати обидві палати. Про це прямо вказано в ст. 38 Конституції Франції і ст. 77 Конституції Італії. В Іспанії і ФРН рішення про делегування повноважень оформлюється законом, порядок прийняття якого передбачає обов'язкову участь обох палат парламенту.

Іншим важливим етапом делегування урядові законодавчих повноважень є прийняття ним відповідних актів, а в цьому контексті актуальним є питання, які органи та посадові особи, крім безпосередньо уряду, задіяні в даному процесі. У більшості країн, де існує практика надання законодавчих повноважень урядові, тільки він уповноважений приймати такі рішення, і підпис на актах делегованого законодавства ставить прем'єр-міністр. Проте у деяких країнах відносно уповноваженого суб'єкта існує певна специфіка. Так, у Франції згідно зі ст. 38 ордонанси приймаються у Раді Міністрів після отримання висновку Державної Ради. Згідно зі ст. 13 їх підписує Президент Франції, що викликає певні контрверсії щодо характеру тієї компетенції. Тут актуальним залишається питання, чи може Президент відмовити у підписанні ордонансу. Актуальною ця проблема стала в 1986 році, коли Президент Ф. Міттеран відмовився підписати три ордонанси, підготовані урядом. Конституційна Рада не висловила власної думки з цього приводу за відсутності компетенції в даному питанні. Досі це питання не отримало правового вирішення. Але практика прийняття делегованого законодавства засвідчує таку закономірність. Коли президент і уряд належать до однієї партії, такі повноваження фактично переходять в руки глави держави, і

передбачене конституцією «підписання» ордонансів, обговорених в Раді Міністрів, перетворюється на власне прийняття акта делегованого законодавства [177, с. 169]. У період співіснування, коли президент і уряд представляють різні політичні сили, вказані повноваження і юридично, і фактично належать уряду, з чим глава держави вимушений миритися [182, с. 15]. Іншою є ситуація у конституційних монархіях, де право прийняття актів, що мають силу закону, може надаватися монарху, який насправді лише автоматично підписує їх. Наприклад, у Бельгії король є главою виконавчої влади, тому формально йому надаються повноваження з прийняття делегованого законодавства, які на практиці виконує уряд. У Великобританії акти, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень, мають форму наказу монарха в Таємній Раді та видаються окремими міністрами, але не Кабінетом. Однак глава держави виступає делегатом у таких випадках лише формально, відповідні акти розробляє уряд, і вони по суті є формою його правотворчості. Водночас існує значно більший перелік актів, які на основі делегованих повноважень видають безпосередньо члени уряду.

Важливим є питання, коли акти, видані в порядку делегування законодавчих повноважень урядові, вступають у силу. Переважно це відбувається після їх опублікування. Однак подальша їх юридична сила, як правило, залежить від схвалення чи несхвалення парламенту, таким чином парламент здійснює контроль за наданими уряду повноваженнями. За даним критерієм можна розподілити країни на дві групи:

1) держави, у яких затвердження актів уряду є обов'язковим (Франція, Італія);

2) держави, у яких таке схвалення відбувається за певних умов (ФРН, Румунія, Португалія, Іспанія, Велика Британія).

Розглянемо процес затвердження парламентом урядових актів, прийнятих на основі делегованих повноважень у країнах, де дана процедура є обов'язковою. У Франції ордонанси вступають у силу після опублікування, але втрачають її, якщо законопроект про їх затвердження не внесений до парламенту до того, як спливе строк, вказаний законом, що надає делеговані повноваження.

Ордонанси затверджуються в прискореному порядку. Дуже рідко проект про затвердження не надається і ордонанс втрачає силу. Як вказують дослідники, за період 1984-2003 років було ухвалено 24 закони, що затвердили 98 ордонансів, що становить 63 % всіх опублікованих за цей час ордонансів. Отже, частина ордонансів не дочекалася надання проектів законів про їх затвердження, однак таке затвердження відбулося ще до закінчення терміну делегованих повноважень шляхом прийняття інших законів, які реалізовували зміст ордонансів [418, с. 785]. В Італії згідно зі ст. 77 Конституції законодавчі декрети уряду втрачають силу з моменту видання, якщо вони не отримали законодавчого затвердження впродовж шістдесяти днів після їх публікації.

Практика засвідчує, що більшість актів уряду, прийнятих у порядку делегування повноважень, все ж таки проходять затвердження парламенту, незважаючи на те, що є країни, в яких така процедура не є обов'язковою. Проте її необхідність обумовлюється бажанням/небажанням самого законодавчого органу. Так, наприклад, у Румунії відповідно до ст. 114 Конституції ордонанси надаються для затвердження парламенту згідно із законодавчою процедурою до закінчення терміну уповноваження, якщо уповноважуючий закон вимагає цього. Тобто така процедура має бути передбачена парламентом при прийнятті закону про делегування повноважень. Подібна процедура застосовується в Німеччині. Регламент Бундестагу передбачає, що нормативні акти Федерального уряду, які вимагають схвалення Бундестагу або відміни яких Бундестаг може зажадати впродовж певного терміну, передаються президентом Бундестагу для узгодження з радою старійшин безпосередньо в компетентні комітети з призначенням терміну для надання доповіді. Якщо комітет своєчасно не надає доповіді, питання включається до порядку денного наступного засідання Бундестагу для ухвалення рішення без цієї доповіді. Бундестаг може залишити в силі урядовий правовий припис або відмінити його.

У Португалії законодавчі акти уряду теж можуть залишитися без затвердження парламенту, якщо цього не вимагатиме відповідна кількість депутатів законодавчого органу. Згідно зі

ст. 169 Конституції декрети-закони можуть бути представлені для оцінки Асамблеєю Республіки на предмет внесення поправок або відмови в затвердженні на вимогу десяти депутатів упродовж тридцяти днів після публікації відповідного декрету-закону. У такому випадку Асамблея може призупинити цілком або частково дію декрету-закону. Водночас з метою запобігання безпідставного затягування законодавчого процесу, що реалізується урядом у межах наданих йому делегованих повноважень, передбачені конкретні строки прийняття парламентом рішення щодо відповідного декрету-закону. Так, якщо Асамблея не висловилася остаточно щодо нього після десяти пленарних засідань, то його призупинення припиняється, а протягом п'ятнадцяти – то взагалі скасовується сам процес затвердження.

В Іспанії відповідно до ст. 82 Конституції делегуючий закон може передбачати додатковий контроль за актами делегованого законодавства. Тому, якщо який-небудь депутат або парламентська група впродовж місяця після видання акту в письмовому зверненні до бюро Конгресу депутатів заперечили проти певного положення або акту в цілому, він спрямовується у відповідну комісію палати, яка повинна у встановлений термін надати висновок. Він обговорюється в палаті відповідно до загальних правил законодавчого процесу, а юридичними наслідками такого контролю можуть бути ті, які передбачені в делегуючому законі.

Якщо надання делегованих повноважень здійснюється парламентом в цілому, то затвердження актів уряду, що мають силу закону, в системах з двопалатним парламентом може здійснюватися однією з палат парламенту. Взагалі процес затвердження часто є спрощеним і здійснюється парламентом без особливих перешкод, тому лише незначна частина актів, прийнятих урядом у порядку делегованого законодавства, скасовується або частково змінюється парламентом. Так, наприклад, у Португалії скасування актів парламентом є дуже рідким явищем, а коригуванню з боку парламенту після процедури контролю піддається лише біля 20 % делегованого законодавства [117, с. 89].

Як видно із вищезазначеного, основний контроль над процесом видання актів у порядку делегування законодавчих

повноважень у більшості країн покладається на парламент – орган, що ініціює процес делегування і визначає його умови. Основним засобом парламентського контролю є затвердження відповідних законодавчих актів уряду. Також одним із засобів контролю може бути заслуховування звіту міністрів, у який включаються переліки актів, виданих у порядку делегування законодавчих повноважень. У своїх звітах вони обґрунтовують необхідність прийняття цих актів, механізм їх дії, узгодженість з іншими законами і т. д. У разі негативної оцінки звіту міністра по виданих у порядку делегування законодавчих повноважень актам, вони можуть бути передані на виправлення уряду або скасовані парламентом [135, с. 69]. Ще один із надзвичайних засобів, до яких може вдаватися парламент, якщо його не влаштовує законодавча діяльність уряду, є втручання у сферу делегованого законодавства і видання законів з питань, відданих на розгляд виконавчої влади (хоча в деяких країнах уряд може не допустити цього). Отже, можна зробити висновок: якщо парламент бажає відновити звичайний режим законодавчого регулювання у галузі, переданій на розгляд уряду, йому необхідно вивести її зі сфери повноважень органу виконавчої влади або шляхом внесення змін до акту про делегування, або оскарживши компетенцію уряду в конституційному суді [79, с. 133].

Широкий спектр засобів парламентського контролю наявний у Великій Британії. Закон про акти делегованого законодавства 1946 р. встановив п'ять форм контролю парламенту над урядовими актами. Практично всі вони є не стільки формами контролю, скільки формами інформування урядом парламенту з приводу прийнятих ним актів. Перша форма британського контролю зводиться до того, що акт делегованого законодавства направляється в Палату Громад до набрання ним чинності або іноді після. Під поданням акта розуміють передачу клеркові палати копії акта, що був прийнятий урядом. Депутати можуть порушити питання про скасування такого акта, що може спричинити голосування. Оскільки уряд Великобританії спирається на парламентську більшість, то такого скасування, найімовірніше, не відбудеться, тому що парламентська (урядова)

більшість відкине ці наміри. Друга форма контролю – акт надається палаті після його видання. Такий акт, за правилами англійського законодавства, може бути анульований протягом 40 днів, якщо буде прийнята так звана «негативна резолюція». Це означає, що парламент звертається до уряду з проханням скасувати акт делегованого законодавства шляхом прийняття особливого наказу в королівській Таємній раді. Ця форма практично не застосовується. Третій варіант сформульований у такий спосіб: «Акт делегованого законодавства, поданий Палаті Громад, набирає чинності, якщо він не був скасований Палатою Громад протягом 40 днів». Ця форма також неефективна, оскільки будь-яку вимогу опозиційного депутата буде миттєво відкинута шляхом голосування парламентською більшістю. Четвертий варіант – акт делегованого законодавства втрачає силу, якщо протягом сорока днів не був схвалений «методом «затверджуючої резолюції»». Однак акти такого роду автоматично затверджуються, оскільки урядова більшість у парламенті схвалює акти уряду не замислюючись. Як вказують англійські джерела, обговорення кожного акта делегованого законодавства триває в середньому не більше 8 хвилин. П'ятий варіант – уряд може винести проект акта делегованого законодавства на обговорення. У цьому випадку, йдеться про найбільш важливі закони, при прийнятті яких потрібно поставитися з більшою увагою до думки парламентарів. Але уряд самостійно вирішує, чи виносити проект на обговорення. Він також контролює проходження його на стадії проекту. У випадку невдалого обговорення цього акта уряд може внести новий, аналогічний, в іншому варіанті й у такий спосіб однаково досягне своєї мети [22, с. 343]. Важливо, що, за деякими винятками, делеговане законодавство не може бути виправленим парламентом, отже, вносити до нього поправки парламентарям заборонено. Якщо в процесі розгляду будуть знайдені недоліки, уряд може внести корективи до акта або знову внести його у старій редакції, якщо Палата Громад прийме рішення про відміну.

Додаткові засоби контролю використовують палати парламенту Великої Британії. Палата Лордів призначає Комісію з розгляду делегованих повноважень (*Delegated Powers Scrutiny*

Committee), мета якої – перевірити відповідність повноважень на прийняття вторинного законодавства законам (біллям). У Палаті Громад діє спеціальний Комітет щодо законодавчої діяльності (*Statutory Instruments Committee*), завдання якого переконатися в тому, що делеговані повноваження були здійснені належним чином, особливо стосовно тих питань, у вирішенні яких парламенту повинна належати провідна роль. «Сам факт існування цього комітету, – відзначає М. Амеллером, – поза сумнівом, має благотворну дію, хоча лише деякі акти, що розглядаються ним, варті уваги Палати. У цьому полягає відмінна риса даної системи. Її мета – обмежити делегування законодавчих повноважень, проте на практиці вона є засобом здійснення більш ефективного парламентського контролю над використанням права видавати постанови». [243, с. 260]. Члени обох палат парламенту беруть участь також у роботі Об'єднаного комітету з перевірки актів делегованого законодавства. Комітет теж вивчає постанови з точки зору їх відповідності закону, на підставі якого вони були видані, і представляють палатам доповіді про ті акти, які вважають такими, що заслуговують на увагу. Комітети оцінюють акти виконавчої влади з точки зору принципу *ultra vires* – перевищення урядом своїх повноважень. Проте, на думку дослідників, парламентський контроль при існуючій організації влади не можна визнати ефективним, оскільки і в Палаті Громад, і в її комітетах переважають представники правлячої партії [262, с. 58-59].

Важливість парламентського контролю за делегованим законодавством уряду важко переоцінити, що відзначають і дослідники даної теми. Російський дослідник Д. А. Лагун вважає, що подальший контроль (*control ex post*) з боку парламенту як елемент механізму стримування екстраординарного законодавства виступає ефективною гарантією від трансформації законотворчої функції в одну з функцій органів виконавчої гілки влади [182, с. 12].

Проте, крім парламентського контролю над актами уряду, виданими в порядку делегованих повноважень, застосовується також судовий контроль. Як правило, контроль за

конституційністю таких актів уряду здійснює конституційний суд у кожній окремій країні. Наприклад, у Португалії суд має право відмовити в застосуванні норми декрету-закону, посилаючись на його неконституційність, а якщо вичерпані звичайні засоби, що підтверджують його компетентність, то для винесення остаточної ухвали суд має право направити запит у Конституційну комісію [79, с. 133]. Певні особливості такий судовий контроль має у Великій Британії. Судовий контроль здійснюється судами тільки тоді, коли при розгляді конкретної справи відбувається посилення на делегований акт. У такому разі суди можуть вимагати доказу його дійсності. Основою визнання судом делегованого акту недійсним є його несумісність із законом. Судовий контроль у Великобританії не є постійною формою контролю і не має зворотної сили, тобто наслідки реалізації делегованого акта за період його дії не анулюються [41].

Інші додаткові засоби контролю можуть бути визначені парламентом під час делегування урядові законодавчих повноважень. В Іспанії, згідно зі ст. 82 Конституції без обмеження компетенції судів закони про делегацію можуть встановлювати в кожному випадку додаткові засоби контролю.

Важливим засобом адміністративний контроль за делегованим законодавством, який здійснюється адміністративними органами, у першу чергу, міністерствами і центральними органами. Проте такий контроль не має верховенства перед парламентським та судовим контролем, хоча має важливе значення в застосуванні механізму делегованого законодавства. Так, у Франції усі ордонанси, що мають силу закону, перед набуттям чинності підлягають обов'язковій перевірці Державною Радою, яка дає на них свої висновки. Відповідно Президент Республіки під час промугляції ордонансу повинен зважати не лише на думку уряду, але на позицію Державної Ради Франції.

Слід зазначити, що з проблемою контролю пов'язана і проблема визначення підстав для припинення дії урядових актів делегованої законотворчості. У зв'язку з цим виділяють декілька юридичних фактів: відмова парламенту затвердити акт делегованої законотворчості; невнесення прийнятого урядового

акта делегованої законотворчості до парламенту до закінчення терміну делегування; порушення урядом умов делегування; відміна (зміна) акта делегованого законодавства парламентом у порядку звичайної парламентської законодавчої процедури; порушення урядовим актом делегованого законодавства конституції або законів; відміна акта про делегування законодавчих повноважень судом унаслідок порушення конституції [338, с. 18].

Наприкінці розгляду процедури прямого делегування урядові законодавчих повноважень зазначимо, що закінчення права на законотворчість уряду може бути пов'язано із декількома подіями:

1) закінчення терміну, на який уряду були надані законодавчі повноваження;

2) вироблення тексту відповідного акта, на що було уповноважено уряд (у країнах, де передбачено принцип одноразового використання делегованих повноважень, як наприклад, в Іспанії);

3) відставка уряду (у цьому випадку йдеться про персоніфікованого суб'єкта делегованих законодавчих повноважень, повноваження тісно пов'язані з конкретним складом уряду і не поширюються на уряд в іншому складі, як наприклад у Португалії);

4) закінчення легіслатури, тобто терміну повноважень парламенту, або його розпуск (у цьому випадку, навпаки, делеговані законодавчі повноваження дійсні лише при тому складі парламенту, який їх передав);

5) відміна парламентом акта про делегування законодавчих повноважень (в Іспанії);

6) визнання уповноважуючого акта парламенту неконституційним.

Водночас важливо, що третя та четверта умови не завжди передбачені в конституціях держав Європейського Союзу. Право уряду видавати акти, що мають силу закону, при його відставці вирішується в кожному окремому випадку конкретно.

Проаналізувавши звичайний (прямий) спосіб делегування законодавчих повноважень урядові, розглянемо основні аспекти надзвичайного (непрямого, виключного, екстраординарного)

делегування. Він, як правило, застосовується у разі надзвичайних умов або виняткових обставин, що забезпечує можливість швидкого реагування на вимоги ситуації. На початку зазначимо, що науковці вважають даний спосіб делегування достатньо специфічним, таким, за якого делегування як процесу фактично не відбувається. Так, дослідниця І. Н. Кирякова дотримується точки зору, згідно з якою видання актів у випадку непрямого делегування не повною мірою відповідає сутності делегування законодавчих повноважень, оскільки фактично делегування не здійснюється. Ці акти автор пропонує відносити до екстраординарних актів, які видаються без передачі повноважень парламентом [135, с. 69]. Більш категоричною у своєму ставленні до термінового делегування є білоруська дослідниця С. Є. Чебуранова, яка зазначає: «...якщо в самій конституції закріплюється право на видання акта, що має силу закону, державним органом без спеціального дозволу парламенту, то такі акти не можна віднести до актів, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень» [352, с. 58]. На думку автора, це теоретичне питання є досить складним і потребує додаткового ґрунтовного вивчення. Однак непрямий спосіб делегування все ж таки передбачає особливу його форму, так зване делегування за мовчазної згоди парламенту, який, приймаючи конституцію, у ній передбачив випадки, коли таке делегування може мати місце.

Основними вимогами, які висуваються до процедури застосування непрямого делегування урядові законодавчих повноважень, є такі:

1. Обов'язкове закріплення на рівні конституції держави права уряду приймати екстраординарні акти. Саме конституція є актом, що уповноважує уряд на здійснення делегованих повноважень.

2. Встановлення обмежень на право прийняття екстраординарних актів. Обов'язковою умовою для їх видання виступають або юридично конкретні факти: надзвичайний стан, стан війни; або оцінювальні ситуації: виняткові випадки, ситуації невідкладної державної необхідності і т. д. Якщо узагальнити, то основою видання таких актів виступає екстраординарна ситуація. Ряд конституцій тісно пов'язує екстраординарність

ситуації з відсутністю в законодавчого органу можливості зібратися на засідання для вирішення відповідної ситуації [182, с. 14]. Наприклад, у Данії, під час перерв між сесіями у випадках, як зазначено в Конституції, «особливої необхідності» Король (на практиці Рада міністрів) може самостійно ухвалювати тимчасові закони, які потім мають бути схвалені Фолькетингом (ст. 23 Конституції Королівства Данія).

3. Обмеження кола питань, відносно яких уряд має право приймати нормативні акти, що мають силу закону. Зі сфери їх регулювання, за загальним правилом, вилучаються питання, що стосуються зміни конституції, основ державного будівництва, обмеження конституційних прав і свобод громадян.

4. Обов'язкове подальше затвердження парламентом відповідних актів делегованого законодавства з можливістю їх повної відміни.

Зазначений вище спосіб делегування передбачений майже у всіх країнах Європейського Співтовариства. Наочним прикладом застосування екстраординарного делегування є система, яка існує в Іспанії. Уряд уповноважений видавати тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів у разі надзвичайної необхідності (ст. 86), однак вони не можуть зачіпати правову систему основних державних інститутів, прав, обов'язків і свобод громадян, режиму автономних співтовариств, а також загального виборчого права. Такі декрети-закони повинні негайно виноситися на обговорення і голосування усім складом Конгресу, який з цією метою скликається, будучи не на сесії, упродовж тридцяти днів з моменту опублікування декрету-закону. Конгрес повинен прийняти рішення про затвердження або відміну декрету-закону в цей термін, для чого регламентом повинна передбачатися спеціальна спрощена процедура.

Важливою особливістю екстраординарних законодавчих актів уряду, як і за умов прямого делегування, є те, що вони приймаються до виконання відразу після їх опублікування, а от подальша їх доля вже залежить від рішення парламенту. У разі їх затвердження, вони продовжують свою дію, а у разі відхилення парламентом вважаються недійсними з моменту прийняття такого рішення.

Досліджуючи особливості застосування інституту делегованого законодавства в країнах Європейського Союзу, слід відзначити, що в деяких країнах він має певну унікальність порівняно з іншими. Таким він є у Великій Британії, де делеговане або вторинне законодавство (*delegated or secondary legislation*) використовується на основі первинного (парламентського) законодавства для детальнішого врегулювання адміністративної діяльності. Причиною такого стану речей є те, що парламентський закон є досить загальним, і застосувати його без відповідної нормовстановлюючої діяльності виконавчих органів неможливо. Уряд у цьому випадку видає акти, що конкретизують закон. Створюється делеговане законодавство без повноважень. Такі акти делегованого законодавства уряду мають силу закону, однак в ієрархії нормативних актів вони стоять після нього. При цьому, щоб уникнути ризику підміни виконавчою гілкою влади функцій парламенту, делеговані повноваження передаються тільки тим державним органам, посадовцям (міністрам), які безпосередньо підзвітні вищому законодавчому органу.

Також однією з особливостей законодавчої системи Великої Британії є те, що тут делеговане законодавство має більше значення, ніж в інших країнах Європи. Це обумовлено тим, що встановилася практика, за якої акти парламенту допускають модифікацію діючого права делегованим актом. У деяких випадках закони можуть бути змінені настільки, наскільки це необхідно для приведення їх в дію. Це пов'язано з особливостями ангlosакської правової системи, яка істотно відрізняється від континентальної системи права. Така практика є дуже ефективною через особливості, властиві англійській державній і правовій системам [286, с. 25]. Ефективність делегованого законодавства також тісно пов'язана з існуванням системи парламентського правління. Оскільки уряд завжди спирається на парламентську більшість, він легко може домогтися від нього повноважень на видання подібних актів. Таким чином, саме уряд вирішує, які акти йому провести через парламент, а які видати самому.

Певні особливості має делеговане законодавство в Німеччині. Як у Великій Британії, акти, що приймає уряд у порядку

делегованого законодавства, покликані конкретизувати відповідні законодавчі приписи. Досі не існує єдиної точки зору стосовно характеру актів, які приймаються урядом за уповноваженням парламенту. Так, на думку деяких авторів, постанови уряду, що мають законодавчу силу згідно зі ст. 80 Основного закону ФРН приймаються в порядку делегованого законодавства і є законами в матеріальному сенсі (на відміну від формальних законів, що приймаються найвищим законодавчим органом у рамках особливої законодавчої процедури) [621, с. 29-30; 27]. На думку інших науковців, ці постанови мають підзаконний характер, тобто не є законами навіть у матеріальному сенсі, і взагалі Конституція не передбачає, за винятком приписів тимчасового характеру (ст. 119, 127, 132), можливості видавання виконавчою владою актів, що мають силу закону [385, с. 109; 152, с. 457].

І наприкінці нашого аналізу хотілося б визначити, наскільки ефективним є застосування делегованого законодавства в європейських країнах. Даний інститут займає важливе місце в законодавчому процесі Франції. Так, за період 1960-1990 років було ухвалено 25 законів, що делегували повноваження урядові, на підставі яких видано 158 ордонансів. Кількість їх зросла у 1990-2006 роках – відповідно 53 закони і 293 ордонанси. Збільшення кількості прийнятих ордонансів було спричинене реформою децентралізації та новим конституційним статусом заморських територій. Завдяки делегованому законодавству вдалося швидко впровадити нову кодифікацію законів, спростити занадто ускладнену правову систему та імплементувати директиви Європейського Співтовариства у правову систему держави. Швидке провадження директив ЄС за допомогою ордонансів дозволило ефективно функціонувати в межах Співтовариства: лише за 2001 рік за посередництвом цих актів було імплементовано 46 директив, а у 2004 – 23 директиви [493, с. 856].

Проте найбільше число актів відносно звичайного законодавства приймається у порядку делегування у Великій Британії. Там пропорція між «нормальними» і делегованими законами приблизно 1:30. Тобто, скажімо, якщо уряд приймає приблизно 1000 актів на рік, які можна вважати актами

делегованого законодавства, то парламент приймає приблизно 33 акти, що, поза сумнівом, свідчить про затребуваність даного інституту [22, с. 323]. За іншими підрахунками у Великій Британії в середньому за рік актів делегованого законодавства приймається у 18 разів більше, ніж законів [337].

У Бельгії закони, прийняті в результаті делегування, були досить поширені в економічних питаннях та питаннях, пов'язаних із впровадженням деяких органічних законів щодо реформування держави у 1980-х роках. На сучасному етапі уряд теж досить часто отримує такі повноваження від парламенту. За підрахунками дослідників, біля 15 % законодавства приймається урядом у порядку наданих уряду делегованих повноважень [615, с. 254].

В Італії уряд нечасто отримує повноваження від парламенту на видання законодавчих актів, хоча в останні роки спостерігається тенденція до збільшення таких актів. Делеговані повноваження дали можливість уряду прийняти низку важливих законодавчих актів, наприклад, законодавчий декрет про соціальне фінансування в 1992 році. Важливі законодавчі акти були прийняті також у 1993, 1995, 1996, 2001 роках [603, с. 454]. Також рідко уряд використовує можливість прямого делегування повноважень в Іспанії, надаючи перевагу надзвичайному делегуванню за допомогою прийняття декретів-законів. Термінова та надзвичайна необхідність інтерпретується досить широко, що дозволяє приймати акти законодавчого значення, які протягом 30 днів мають бути ратифіковані Конгресом депутатів [117, с. 89].

Цікаво, що наприклад Польща, яка мала значний досвід використання делегованого законодавства з 1918 року до прийняття Конституції 1997 року, відмовилася від цієї практики. На першому етапі польської державності делеговане законодавство було основним інструментом творення права. 22 листопада 1918 року декретом Тимчасового Голови Держави Раді Міністрів було надане право схвалення законопроектів, які ставали законами після затвердження Тимчасового Голови Держави та публікації. Досить часто вдавалися до даного інституту за часів соціалізму. Державна Рада як колегіальний орган мала право

видання декретів, що мали силу закону в періоди, коли Сейм не засідав. Так звана Мала Конституція 1992 року теж містила можливість делегації, хоча й була обмежена багатьма умовами. Делеговане законодавство на даному етапі повинно було полегшити процес проведення реформ у складних політичних, економічних та міжнародних умовах, проте цей інструмент жодного разу так і не був використаний. Під час праці над новою Конституцією Польщі у 1989-1995 роках було безліч проектів, у яких інститут делегованого законодавства передбачався, але всі вони були відхилені. Значною мірою це сталося через побоювання можливого зловживання виконавчою владою такими повноваженнями внаслідок конфліктів з парламентом [499, с. 57]. Сьогодні з різних причин, зокрема через законодавчі помилки та зважаючи на завдання, які стоять перед державними органами у зв'язку з імплементацією права Європейського Союзу, значна частина науковців і практиків законодавчого процесу вважає, що даний засіб був би в нагоді [499, с. 47]. Як стверджує польський дослідник М. Новаковський, повернення польському конституційному праву інституції делегованого законодавства дозволило б зменшити законодавче навантаження Сейму та Сенату, пов'язані з імплементацією права Європейського Союзу, переказуючи ці завдання більш підготовленому до цього урядові. З одного боку, регулювання спеціальних сфер створювалися б органами, що мають високий рівень фаховості, а їх прийняття вимагало б менше часу, з іншого боку, Сейм отримав би час, необхідний для розмірковування над найістотнішими проектами та на реалізацію нових завдань, пов'язаних із членством в ЄС [499, с. 62]. Можна цілком погодитися з даною думкою зважаючи на те, що більшість країн Європейського Союзу, зокрема Франція, Іспанія, Ірландія, Італія та Велика Британія успішно використовують делеговане законодавство саме з цією метою.

Отже, практика застосування інституту делегованого законодавства в країнах Європейського Союзу є ефективною і дозволяє вирішувати низку проблем, що стоять перед органами державної влади. Водночас, слід сказати, що застосування інституту делегованого законодавства створює перманентну

загрозу порушення принципу розподілу влади і передачі законодавчих функцій урядові. Тому це питання потребує докладного розгляду та є дуже актуальним серед дослідників проблеми делегованого законодавства. Можна виокремити дослідників, які вважають, що делеговане законодавство не порушує балансу законодавчої та виконавчої влади, та таких, які дотримуються протилежної точки зору. До першої групи належить дослідниця І. Н. Кирякова, на думку якої делегування повноважень є лише формою реалізації повноважень парламентом, за якої зберігається законодавча роль парламенту, оскільки передбачається процедура подальшого контролю парламенту над виданням актів у порядку делегування законодавчих повноважень у формі парламентського затвердження; можливість збереження законодавчої ролі парламенту шляхом визначення в законі, яким здійснюється передача законодавчих повноважень, предмета регулювання актів, що видаються в такому порядку; можливість збереження виняткових повноважень парламенту шляхом встановлення кола питань, з яких забороняється делегування законодавчих повноважень; збереження законодавчої функції за парламентом, оскільки передача повноважень відбувається лише на вказаний в уповноважуючому законі термін [134, с. 120-121]. Дотримується цієї точки зору й російський науковець В. С. Троїцький, який зазначає: «...делегування законодавчих повноважень не суперечить принципу розподілу влади і здійснюється з відома парламенту та під його контролем; самі ж повноваження передаються на певний термін та з обмеженого кола питань, парламент передає не усі свої повноваження, а лише право приймати акти, які фактично дорівнюють юридичній силі законів, зберігаючи право відмінити у будь-який момент право на делеговану законотворчість; судові органи зберігають право контролю за делегованою правотворчістю» [338, с. 5].

Особливої ваги надає інституту делегованого законодавства дослідниця теми розподілу влади А. Г. Путятіна, вважаючи, що інститут делегованої законотворчості не суперечить принципу розподілу влади і є показником розвитку теоретичних і методологічних основ парламентської демократії. У той

же час цей інститут, спрямований передусім на оптимізацію законотворчої діяльності держави, не повинен послаблювати позиції парламенту в державно-правовій системі і не може розглядатися – за умови дотримання конституційних засад взаємовідносин відповідних органів – як втручання виконавчої влади в прерогативи законодавчої влади [265, с. 14].

Не вважає делеговане законодавство порушенням принципу розподілу влади й дослідниця С. Г. Дзибова, тому що законодавча діяльність уряду санкціонується найвищим законодавчим органом і здійснюється під суворим парламентським та судовим контролем, відповідаючи тим самим загальному духу зазначеного принципу [79, с. 131].

Прихильники іншої точки зору, беручи до уваги суворий розподіл державної влади, негативно ставляться до делегованого законодавства та вважають законодавчу діяльність виключною компетенцією представницьких органів влади. Не заперечуючи проти того, що практика делегованого законодавства за відповідних умов себе виправдовує, вона, на думку цих авторів, являє собою відхід від класичного принципу розподілу влади і може привести до узурпації урядом законодавчої влади. Такі побоювання висловлювалися ще в той час, коли делеговане законодавство лише затверджувалося як окремий інститут. У роботі Г. Ховарда «Нова деспотія», що була видана в 1929 році, говориться, що використання делегованого законодавства призводить до встановлення «нової деспотії» виконавчої влади [449, с. 63].

Одним з основних чинників послаблення впливу парламенту називає делеговане законодавство В. Жебровський. За нього парламент перестає бути єдиним органом, що ухвалює закони. Отже, посилюється роль виконавчої влади і класичний принцип розподілу влади зазнає змін [92, с. 134].

Аналіз обох точок зору дає підстави вважати, що каменем спотикання під час застосування інституту делегованого законодавства є дієвий та ефективний контроль. Якщо він існує, немає підстав говорити про порушення принципу розподілу державної влади. Тому слід цілком погодитися з думкою М. Амеллера про те, що в основі делегованого законодавства

знаходиться не стільки проблема переміщення центру тяжіння в роботі парламенту на обмеження його законодавчих функцій, скільки проблема розширення і ретельнішого здійснення ним контролю за діяльністю уряду як представницького органу народу, де якнайповніше знаходять вільне вираження усі відтінки громадської думки [243, с. 266].

Як будь-який механізм, делеговане законодавство має власні переваги та недоліки. Серед переваг слід особливо виділити такі:

1. Уряд, маючи нечисленний склад і відносно просту процедуру ухвалення рішення (на відміну від парламенту), може оперативніше реагувати на проблеми і потреби суспільства, швидко вносити зміни при появі нових обставин (так звана випереджаюча законотворчість). Крім того, у зарубіжних країнах законодавча ініціатива у більшості випадків все одно виходить від уряду і саме урядові ініціативи найчастіше стають законами.

2. Краще юридичне опрацювання документів, які приймаються урядами. Технічні питання вирішуються експертами у відповідній сфері, які мають високий рівень професіоналізму і знання умов на місцях.

3. Делеговане законодавство дає можливість парламенту зосередити увагу на основних принципах, а не займатися їх деталізацією, яка доручається урядові.

4. Інститут делегованого законодавства перешкоджає виникненню прогалин у праві, а отже, сприяє збереженню стабільності законодавства, що є передумовою стійкого розвитку кожної держави [136, с. 77].

5. Передача повноважень на видання актів, що мають силу закону, виконавчим органам здійснюється без переходу та зі збереженням за парламентом функції законодавчого органу [132, с. 7].

Усі вищезазначені переваги прискорюють і спрощують процедуру ухвалення законодавчих рішень, приводять до підвищення ефективності правового регулювання. Водночас слід зважати й на недоліки, які має делеговане законодавство:

1. Послаблення влади парламенту, можлива загроза верховенству парламенту, якщо уряд схильний зловживати делегованими повноваженнями.

2. Неможливість обговорити (внести зміни) до делегованого законодавства в парламенті, бо, як правило, допускається лише їх повне скасування.

3. У деяких випадках складність здійснення дієвого контролю внаслідок великого обсягу виданих актів, а недостатній контроль над делегованим законодавством може призвести до прийняття неякісних актів.

4. «Деконцентрація» законодавчих функцій парламенту (законодавчі повноваження передаються особам, які не несуть політичної відповідальності перед виборцями) [79, с. 133].

5. Розширення повноважень адміністративних органів, посилення бюрократичних структур, що, на думку деяких дослідників, несе особливо сильний негативний заряд [323, с. 46].

6. Уповноважуючі на делеговане законодавство закони можуть настільки загально характеризувати повноваження уряду, що це дасть можливість виконавчому органу здійснювати дії ширшого характеру, ніж передбачалося, або ж взагалі спотворити основну мету парламентського акта [416, с. 7].

Беручи до уваги всі «за» та «проти», слід погодитися з думкою дослідниці С. Г. Дзикової, що делегування законодавчих повноважень органам виконавчої влади не є безумовним і вимагає, по-перше, наявності ефективних механізмів контролю за дотриманням законності при делегуванні і реалізації законодавчих повноважень і, по-друге, партнерських стосунків між законодавчою і виконавчою гілками влади [79, с. 133-134].

Таким чином, аналіз теорії та практики застосування делегованого законодавства в країнах Європейського Союзу засвідчив недостатню урегульованість процесу видання актів. Неврегульованими залишаються такі важливі питання, як порядок вступу у дію і втрати юридичної сили актами, що видаються на підставі делегування законодавчих повноважень, а також порядок їх зміни та доповнення. Проте традиційно установлена процедура в кожній окремій країні, що склалася при застосуванні інституту делегованого законодавства, допомагає під час вирішення спірних питань. Делеговане законодавство в країнах Європейського Союзу стало засобом оптимізації взаємодії уряду й парламенту та стабі-

лізації системи державного управління в умовах ситуацій, що потребують негайного прийняття відповідних законодавчих актів.

Інститут делегованого законодавства не виходить за межі класичної теорії розподілу влади, якщо не стає інструментом посилення ролі виконавчої гілки влади за рахунок ослаблення законодавчої. Збереженню законодавчої ролі парламенту і місця закону в системі нормативних правових актів при делегуванні законодавчих повноважень сприяє існування різних форм контролю над виданням актів у порядку делегування законодавчих повноважень. Делеговане законодавство стало традиційним методом законодавчої діяльності у багатьох державах і свідчить про удосконалення системи демократичного врядування. Хоча слід наголосити, що в цьому контексті йдеться про стійкі, зрілі демократії європейського типу, а не про країни, які лише розбудовують демократію.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА ПАРЛАМЕНТУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ

3.1. Роль парламенту в процесі формування уряду в країнах Європейського Союзу

Процес формування уряду займає особливе місце у взаємодії парламенту й уряду, тому що саме від того, наскільки правильним і актуальним для країни буде вибір урядовців вищого рівня, залежить її соціально-економічний розвиток, власне подальша доля законодавчої і виконавчої влади, їх авторитет у державі. Висловлення парламентом вотуму довіри уряду слід розглядати як елемент контрольної функції парламенту, можливість законодавчої влади, обраної народом, контролювати виконавчу, покликану реалізовувати його волю в процесі управління державою.

Взаємодія уряду і парламенту розпочинається вже при формуванні уряду під час реалізації парламентом своєї установчої функції. Активну роль у цьому процесі, як свідчить досвід європейських країн, відіграє глава держави – президент або монарх залежно від форми державного правління. Для того щоб уряд отримав повноваження, потрібно схвалення кандидатури прем'єр-міністра або всього складу уряду парламентом – надання вотуму довіри. Ця процедура має відмінності в різних країнах через традиції та особливості, закріплені в конституціях та інших законодавчих актах. У процесі висловлення вотуму довіри уряду під час його формування велике значення має взаємна ефективна співпраця, робота для досягнення консенсусу, тому що парламент і уряд є взаємозалежними від ефективності роботи кожного. Парламент може висловити або не висловити вотум довіри уряду, а уряд, у відповідь на другий варіант, може вплинути на розпуск парламенту.

У значній частині країн ЄС надання інвестиції уряду ґрунтується на урядовій програмі. Тому значна увага в нашому дослідженні буде приділена саме цьому стратегічному для процесу

державного управління документу. Програму уряду можна визначити як нормативно-правовий акт, де визначаються пріоритети уряду у проведенні державної політики, дія якого розпочинається з моменту його схвалення парламентом, відповідно до конституції, а завершується – із закінченням терміну діяльності самого уряду. Програма діяльності уряду займає ключове місце серед інструментів державного управління через те, що діяльність голови уряду та усієї виконавчої вертикалі державної влади спрямована на її виконання. Це повноваження уряду, як правило, чітко прописані в конституціях. Так, у ст. 102 Конституції Румунії зазначається, що уряд, відповідно до власної програми, схваленої парламентом, забезпечує реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики країни та здійснює загальне керівництво публічною адміністрацією [162].

Подібні норми, якщо й не прописані в конституціях країн Європейського Союзу, але передбачені як основа діяльності урядової команди. Так, з окремих статей Конституції Франції можна зробити висновок, наскільки велике значення має впровадження урядової програми для реалізації процесу державного управління. Зокрема ст. 38 Конституції надає уряду право для виконання власної програми, з дозволу парламенту, видавати ордонанси (акти уряду, що приймаються у порядку делегованого законодавства) протягом обмеженого часу для реалізації заходів, які віднесені до сфери закону [150, с. 89].

Невиконання урядом програми діяльності, схваленої парламентом, є підставою для постановки питання про відповідальність уряду. Тому в багатьох країнах Європейського Союзу визначена вимога так званої парламентської інвестиції уряду, яка полягає у схваленні представницьким органом програми його діяльності, що водночас є схваленням і складу уряду. Лише уряд, що отримав довіру парламенту через схвалення його програми, може приступити до виконання своїх повноважень. Несхвалення програми уряду, як правило, призводить до його відставки.

Взагалі країни з парламентською формою правління залежно від механізму формування уряду можна поділити на дві групи:

1. Країни, у яких прем'єр-міністр або сформований ним уряд має надати програму діяльності (загальнополітичну декларацію), за результатами розгляду якої отримати вотум довіри і це є підставою для його призначення.

2. Країни, у яких призначення прем'єр-міністра, який пізніше формує уряд, або всього складу уряду вимагає згоди парламенту (надання вотуму довіри). Слід зазначити, що схвалення відбувається в будь-якому випадку лише різними способами. Обидва варіанти формування уряду тісно пов'язані із його парламентською відповідальністю, тому що наслідком може бути або висловлення вотуму довіри або вотуму недовіри уряду.

Процедура схвалення парламентом програми діяльності уряду або його декларації загальної політики після призначення (висунення кандидатури) керівника уряду або всього кабінету главою держави передбачена, зокрема, у Франції, Іспанії, Греції, Португалії, Польщі, Румунії, Литві та інших країнах Європейського Союзу. Для цього необхідна більшість голосів членів парламенту. Програма уряду, як правило, має бути схваленою і уряд отримує вотум довіри від нижньої палати парламенту. Винятком з цього правила є Румунія, де схвалення програми уряду відбувається двома палатами. Процедура надання інвестиції уряду прописана у ст. 103 Конституції Румунії. Президент висуває кандидатуру Прем'єр-міністра, який протягом 10 днів має отримати вотум довіри для власної програми і всього складу уряду. Програма і склад уряду обговорюються Палатою депутатів та Сенатом на спільному засіданні, на якому парламент більшістю голосів має висловити довіру [162].

У Франції також відразу після призначення Президентом Прем'єр-міністра та інших членів уряду, він, після обговорення Радою міністрів, надає для схвалення Національних Зборів Програму уряду або його загальнополітичну декларацію, ставлячи питання про довіру. Програма обговорюється і виноситься на голосування палати, за результатами якого приймається постанова Національних Зборів абсолютною більшістю голосів депутатів. Схвалення програми уряду означає висловлення йому вотуму довіри. Слід зауважити, що програма уряду, за рішенням Прем'єр-

міністра, може надаватися також на схвалення верхньої палати французького парламенту – Сенату. Однак рішення Сенату не має юридичних наслідків, а лише ще раз демонструє авторитет уряду. Прийнята нижньою палатою парламенту програма діяльності уряду стає для уряду конституційно обов'язковим до виконання документом. У випадку несхвалення програми Національними Зборами Прем'єр-міністр має надати Президенту заяву про відставку уряду [150, с. 95-96].

У Португалії програма діяльності уряду подається до розгляду Асамблеї Республіки не пізніше ніж на 10 день після призначення Президентом Прем'єр-міністра у вигляді заяви голови уряду. Дебати тривають не більше трьох днів і за цей час будь-яка парламентська група може надати пропозицію про відхилення програми уряду. Для цього необхідна абсолютна більшість голосів депутатів (ст. 192). Конституція передбачає, що уряд не обов'язково має отримати висловлений *expressis verbis* (абсолютно чітко) вотум довіри. При цьому вистачає лише умовного його існування. Проте уряд з власної ініціативи може вимагати надання вотуму довіри своїй програмі діяльності, який ухвалюється теж абсолютною більшістю голосів. У випадку відхилення програми уряд має піти у відставку (ст. 195) [160].

У Польщі процедура розгляду програми уряду прописана у статті 154 Конституції Республіки Польща від 1997 року. Як і в інших вищеперерахованих країнах, у Польщі Прем'єр-міністр і члени Ради Міністрів призначаються Президентом без згоди парламенту, проте протягом 14 днів після цього Голова Ради Міністрів надає Сейму програму діяльності і пропонує висловити вотум довіри уряду. У випадку ненадання вотуму довіри новопризначеному уряду, він вважається нествореним і у зв'язку із цим передбачені резервні процедури його обрання [469]. Так, якщо не відбувається формування уряду або через невнесення кандидатури Президентом, або з причини відмови надання Сеймом вотуму довіри для уряду, запропонованого Президентом, Сейм протягом 14 днів обирає Прем'єр-міністра, а потім за його пропозицією весь уряд. Таку постанову Сейм приймає також абсолютною більшістю голосів. Роль Президента в цій процедурі зведена лише до призначення об-

раного таким чином уряду. Уряд, обраний Сеймом, у польській науковій літературі називають «урядом парламентської більшості» або «парламентським урядом», тому що процедура його обрання призводить до формування уряду, який за своїм характером дуже подібний до виконавчого комітету парламенту [491, с. 246].

Третій варіант формування уряду передбачений на випадок виняткової політичної ситуації у Сеймі. Він майже повторює перший варіант формування уряду, з однією лише різницею – вотум довіри Сейм має прийняти простою більшістю голосів у присутності не менш, ніж половини передбаченої законом кількості депутатів. Якщо Сейм не надає даному уряду вотуму довіри, Президент розпускає парламент і призначає нові вибори, що є логічним у ситуації, коли Сейм вичерпав свою спроможність до виконання основних державних функцій, у даному випадку – здатності до створення уряду. Слід відзначити, що в державній практиці використання другої резервної процедури формування уряду мало місце під час формування уряду М. Бельки у 2004 році за Президента О. Квасневського. У квітні 2004 року Президент офіційно призначив уряд М. Бельки, який однак не отримав вотуму довіри в Сеймі. Застосування першої резервної процедури не відбулося, тому що Сейм протягом зазначеного часу не запропонував жодного кандидата на посаду Прем'єр-міністра. 11 червня 2004 року Президент вдруге призначив кандидатуру М. Бельки і 24 червня Сейм затвердив його на цій посаді, надавши вотум довіри кількістю 236 голосів проти 216.

В Іспанії, яка є конституційною монархією з парламентською формою правління, теж передбачена процедура схвалення програми уряду парламентом. Так, у ст. 99 Конституції 1978 року зазначається: 1. Після кожного оновлення складу Конгресу та в інших випадках, передбачених Конституцією, Король за узгодженням із представниками політичних фракцій, репрезентованих у парламенті, та за участю Голови Конгресу призначає кандидатуру голови уряду. 2. Кандидат висунутий згідно з положеннями попереднього пункту повинен направити на розгляд Конгресу програму уряду, який він має намір сформувати, та вимагає вотуму довіри [159]. Якщо Конгрес абсолютною більшістю голосів депутатів

виразить кандидатові вотум довіри, то король призначає його на пост Голови уряду. Якщо більшість голосів не набрано, тоді, як і в Польщі, уряд вважається несформованим і Конституцією передбачено інші шляхи його формування.

Навіть якщо процедура схвалення програми уряду або його складу законодавчо не закріплена в деяких країнах, проте традиційно вона існує. Наприклад, у Бельгії, яка за формою державного правління є конституційною парламентською монархією, традиційно теж склалася процедура схвалення урядової програми й отримання вотуму довіри двома палатами парламенту, хоча вона чітко й не прописана в Конституції. Усі призначені монархом члени уряду повинні мати довіру парламенту. Після призначення монархом членів уряду прем'єр-міністр виступає в палатах парламенту із викладом урядової програми і виносить її на голосування. Якщо програма не отримує підтримки більшості депутатів хоча б однієї з палат, уряд подає у відставку [348].

У всіх розглянутих вище випадках призначення прем'єр-міністра і членів уряду здійснює президент без згоди парламенту (крім Румунії). Лише після призначення президентом парламент повинен схвалити програмну декларацію новопризначеного уряду. Несхвалення програми і, як наслідок, відмова у довірі тягнуть за собою відставку уряду.

Проте не у всіх європейських країнах процедура формування уряду поставлена у залежність від схвалення/несхвалення його програми. У Німеччині, Австрії, Італії, Великобританії, Чехії а також в Україні голова уряду або увесь його склад призначається за згодою парламенту. В Австрії Федерального канцлера, а за його пропозицією також членів уряду, призначає Федеральний президент, але при цьому він бере до уваги думку нижньої палати парламенту – Національних Зборів. У Конституції прописано, що Федеральний президент повинен представити новий Федеральний уряд Національним Зборам (ст. 70). Формально підтвердження парламентом не є необхідним, але зважаючи на те, що Національні Збори у будь-який час можуть висунути уряду вотум недовіри, Федеральний президент повинен брати думку більшості зборів до уваги [345].

Також формально згода Палати общин необхідна при призначенні Прем'єр-міністра у Великобританії. І на практиці це відбувається без будь-яких непередбачених ситуацій, тому що Королева призначає прем'єр-міністром лідера політичної партії, яка отримала більшість місць у Палаті общин. Якщо партії більшості немає, монарх може запропонувати на посаду прем'єр-міністра інших осіб, остаточний вибір робить парламент через голосування [189, с. 27].

Питання довіри Палати общин для уряду регулюються неписаними нормами права, так званими конституційними угодами, юридично не зафіксованими, але такими, що регулюють важливі питання державної сфери. Так, у них зокрема зазначається, що уряд має володіти довірою Палати общин. У випадку, якщо така довіра відсутня під час обговорення основних питань політики, уряд має піти у відставку або поради Королеві розпустити Парламент [150, с. 4]. Традиційно програма уряду презентується Королевою у її промові до парламенту після формування уряду. Тому Прем'єр-міністр, якому доручено сформувати уряд, сам зацікавлений у підтримці парламенту. Вдалим прикладом досягнення політичної згоди може бути останній уряд Великобританії. Слід зазначити, що нині діючий уряд Д. Камерона є коаліційним вперше, починаючи з 1940 року, через те, що за результатами парламентських виборів жодна з партій не отримала абсолютної більшості в парламенті.

Схвалення від Бундестагу без процедури обговорення вимагає запропонована Федеральним президентом кандидатура Федерального канцлера в Німеччині (як правило, це керівник партії, що отримала більшість у Бундестазі). Лише після отримання більшості голосів членів Бундестагу обраний може отримати призначення від Федерального президента. Хоча юридично Бундестаг може не затвердити кандидатуру, запропоновану Президентом, але на практиці він цим правом не користується через загрозу розпуску парламенту. Адже, якщо особа, запропонована Федеральним президентом не підтримується Бундестагом, то протягом 14 днів у нижній палаті має бути затверджена інша кандидатура абсолютною більшістю голосів. Якщо ж протягом цього

терміну обрання не відбулось, то проводиться новий тур голосування, після якого обраним вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів. У тому випадку, якщо кандидатура не набирає більшості голосів нижньої палати парламенту, Федеральний президент повинен протягом семи днів або призначити його, або розпустити Бундестаг [379]. Таким чином, якщо запропонована особа не була обрана, то, як у Польщі та Іспанії, Конституцією передбачені інші шляхи обрання голови уряду (ст. 63 Конституції ФРН), які в підсумку можуть спричинити розпуск Бундестагу.

Другий етап формування уряду – призначення міністрів. Канцлер відбирає кандидатури на посади міністрів і висуває обов'язкову для Президента пропозицію відносно їх призначення. А отже, канцлеру належить право визначення персонального складу уряду. Формально Бундестаг не має безпосередніх правових можливостей впливати на призначення міністрів або усунення їх з посади, проте зважаючи на те, що уряд потребує підтримки парламенту, кандидатури міністрів узгоджуються з представниками різних політичних сил [88, с. 206-207]. Діяльність парламенту спланована дуже ефективно: оскільки фракції вже вели переговори щодо складу уряду, то Канцлер, найчастіше вже в день свого обрання, пропонує Федеральному президенту кандидатури федеральних міністрів. На наступному пленарному засіданні він виступає з урядовою заявою, яка відображає основні положення програми нового уряду. Тільки Канцлеру надано право визначати загальний напрям і цілі роботи Уряду на період строку скликання парламенту. Як зазначається в Основному законі, він «веде справи Уряду згідно з регламентом, прийнятим Федеральним урядом і схваленим Федеральним президентом» (стаття 64). У той же час необхідно відзначити, що при коаліційному Уряді дискреція Канцлера фактично обмежується коаліційними домовленостями (учасники коаліції (партії) перед формуванням уряду приходять до згоди з питань урядової програми, що отримує закріплення в коаліційній угоді) [19, с. 26]. Отже, програма діяльності уряду не є визначальним фактором для призначення канцлера і персонального складу уряду. Процедура призначення канцлера надає йому

інвеституру парламенту, і немає потреби ініціювати надання вотуму довіри для уряду.

Подібна до німецької процедура формування уряду в Естонії. Право висування кандидата у Прем'єр-міністри також належить Президенту Республіки. При цьому кандидатура має бути схвалена парламентом республіки, оскільки протягом 14 днів після висування, кандидат має представити перед Державними Зборами доповідь про основи формування майбутнього уряду. Парламент без обговорення відкритим голосуванням приймає рішення про надання йому довіри на формування уряду. Кандидат, якого парламент наділив довірою, у семиденний строк представляє склад уряду Президенту, який у триденний строк призначає склад уряду. Якщо кандидат у Прем'єр-міністри не отримує довіри парламенту, то процедура повторюється. У випадку чергової невдачі право пропонувати кандидатуру переходить до Державних Зборів. Протягом 14 днів парламент висуває власного кандидата, який повинен сформувавати склад уряду та представити його Президенту. Якщо цього не станеться, то Президент оголошує позачергові вибори до парламенту (ст. 89 Конституції Естонії) [158].

Вотум довіри для уряду, як правило, висловлюється нижньою палатою парламенту. Проте в Італії в цьому випадку уряд має отримати вотум довіри від обох палат парламенту. Згідно зі ст. 92-94 Конституції Італії після призначення Президентом Голови Ради Міністрів, а за пропозицією останнього міністрів, уряд повинен не пізніше ніж на 10 день відрекомендуватися палатам і отримати їх довіру. Кожна палата висловлює довіру або відмовляє у ній шляхом прийняття вмотивованої резолюції, яка затверджується поіменним голосуванням [150, с. 289]. В Італії за час дії Конституції 1947 року мали місце 5 випадків відмови в інвести-турі однією з палат парламенту.

Завершуючи аналіз, слід зазначити, що країни Європейського Союзу з парламентською формою правління залежно від механізму формування уряду можна поділити на дві групи: а) країни, у яких прем'єр-міністр або сформований ним уряд має надати програму діяльності (загальнополітичну декларацію), за результатами розгляду якої отримати вотум довіри, і це є підставою для його

призначення; б) країни, у яких призначення прем'єр-міністра, який пізніше формує уряд, або всього складу уряду вимагає згоди парламенту (надання вотуму довіри). Переважна більшість країн формує свій уряд відповідно до першого варіанту. Ефективність діяльності уряду не залежить від процедури його формування, на користь цього свідчить той факт, що в переліках як першої, так і другої групи є стабільні країни з ефективною системою державного управління, як-то Німеччина, Франція, Великобританія, Австрія, Бельгія, Естонія та інші (згідно з дослідженням Світового банку «Якість управління: показники ефективності державного управління в країнах світу за 1996-2008 роки») [460].

3.2. Особливості застосування механізму вотуму довіри парламенту за ініціативою уряду

Для ефективної діяльності та успішного впровадження власної політики уряд повинен мати відповідну підтримку в парламенті. Проте в нестабільних політичних умовах, часто в результаті парламентських виборів, що не надали переважної більшості одній політичній партії у парламенті, формуються коаліційні уряди та уряди меншості. Для того щоб оптимізувати діяльність таких урядів, існує процедура вотуму довіри, яка допомагає або мобілізувати парламентську підтримку для проведення власної державної політики, або піти з політичної арени задля виходу із тієї несприятливої ситуації, що склалася для існуючого уряду. Це пов'язано із тим, що існування уряду, який не спроможний співпрацювати з парламентом для прийняття необхідних йому законів, з метою реалізації власного стратегічного курсу, наносить велику шкоду всій системі державного управління. Отже, вотум довіри – це класичний механізм парламентського режиму, покликаний забезпечити існування взаємних засобів впливу у виконавчій та законодавчій владі. Тому даний механізм є дуже важливим, особливо в демократичних країнах, або в країнах, що активно розбудовують демократію, до яких, зокрема, належить і Україна.

Спробуємо визначити, що саме означає поняття «вотум довіри» або «резолюція довіри». Український дослідник Р. М. Павлен-

ко вважає, що резолюція довіри – це питання про довіру до уряду, що ставиться на порядок денний на його вимогу або пов'язане з вирішальним для уряду голосуванням (наприклад, при затвердженні програми його дій) і відбувається за ініціативою уряду [240, с. 7]. Польський дослідник С. Патира відзначає, що вотум довіри парламенту за ініціативою уряду є підтвердженням підтримки парламентської більшості для кабінету, який попередньо, принаймні один раз, підтримку цю вже отримав (мається на увазі, під час формування уряду) [519, с. 157]. На думку П. П. Шляхтуна, вотум довіри (від лат. *votum* – бажання, воля) – у країнах із парламентськими і деякими змішаними формами правління висловлене парламентом (нижньою палатою) шляхом голосування схвалення політичної лінії, законопроекту або певної акції уряду чи окремого міністра. Ініціатива постановки даного питання може виходити від самого уряду, парламентських фракцій або груп депутатів, проте зазвичай вона виходить від уряду [361, с. 52-53].

Проте ці визначення не дають чіткого і повного розуміння поняття вотуму довіри, тому автор вважає за необхідне конкретизувати та доповнити його. Отже, вотум довіри (резолюція довіри) – це постанова парламенту або окремої його палати, у якій висловлюється підтримка для існуючого уряду та його діяльності. Питання про довіру ініціюється урядом у цілому або його головою. Вотум довіри може бути прийнятий парламентом більшістю голосів його членів. Неприйняття вотуму довіри, як правило, призводить до відставки уряду та (або) розпуску парламенту й оголошення нових виборів.

Вотум довіри може ставитися урядом у двох випадках:

- новосформованим урядом для схвалення парламентом урядової програми, складу уряду;
- вже діючим урядом, щоб упевнитися в підтримці парламенту.

У цьому підрозділі розглянемо другий варіант постановки питання про вотум довіри, тобто урядом, що вже як мінімум один раз отримав довіру від парламенту в процесі власного формування. У такому випадку вотум довіри може бути ініційований урядом з метою:

1. Затвердження урядової програми, загальної політичної декларації або змін до даних документів, які були прийняті раніше.

2. Прийняття парламентом необхідного для уряду закону або іншого правового акта.

3. Упевнитися в підтримці уряду парламентом.

Для того щоб зрозуміти, яким чином діє механізм вотуму довіри уряду, особливості його застосування, позитиви та негативи для системи державного управління, проаналізуємо практику його застосування в країнах Європейського Союзу. У європейських державах склалися дві основні моделі вотуму довіри для уряду:

1. За даної моделі припускається, що кабінет постійно користується підтримкою парламентської більшості та залишається при владі, поки йому не буде висловлений вотум недовіри. Така конструкція відносин має також назву негативного парламентаризму, вона прийнята у Швеції, Данії, Нідерландах.

2. Друга модель спирається на довірі уряду, підтвердженій постановою парламенту, яка відбувається як на етапі створення уряду, так і пізніше в процесі його функціонування. Така модель функціонує в Німеччині, Франції, Польщі, Іспанії, Італії, Естонії, Чехії та ін.

Процедура вотуму довіри у більшості країн Європейського Союзу чітко прописана в конституціях і періодично використовується урядами як засіб впливу на парламент. У Німеччині питання про довіру уряду регулюється ст. 68 Конституції ФРН від 23 травня 1949 року, у якій зазначається: «1. Якщо пропозиція Федерального канцлера про висловлення йому довіри не підтримується більшістю членів Бундестагу, то Федеральний президент може, за пропозицією Федерального канцлера, протягом двадцяти одного дня розпустити Бундестаг. Право на розпуск втрачається, якщо Бундестаг більшістю членів обере іншого Федерального канцлера. 2. Між пропозицією про висловлення довіри та голосуванням має минути сорок вісім годин» [150, с. 192-193]. У даному контексті слід звернути увагу на те, що вотум довіри висловлюється саме канцлеру як голові уряду, а не всьому уряду в цілому, на відміну від подібної процедури в інших парламентських республіках. Несхвалення вотуму довіри для канцлера не призводить до його

відставки (знову ж таки на відміну від більшості європейських країн). Теоретично уряд може функціонувати й надалі як уряд меншості, якщо президент не розпустить парламент або опозиція не буде здатна обрати нового канцлера шляхом конструктивного вотуму недовіри (в одному голосуванні відзив канцлера і призначення нового).

Висловлення конструктивного вотуму недовіри Федеральному канцлеру регулюється ст. 67 Конституції, у якій зазначається, що Бундестаг може висловити недовіру Федеральному канцлеру шляхом обрання більшістю членів його наступника і звернеться до Федерального президента із пропозицією про звільнення Федерального канцлера. Федеральний президент повинен задовольнити таку пропозицію і призначити обрану особу [150, с. 192].

Слід зазначити, що в Конституції ФРН дуже чітко прописані всі необхідні процедури для того, щоб унеможливити поглиблення кризи державного управління, якщо така має місце. Про це свідчить те, що Конституцією ФРН передбачена також ситуація, за якої Бундестаг не був розпущений згідно зі ст. 68 Конституції. У такому випадку Федеральний президент може, за згодою Бундесрату, оголосити стан законодавчої необхідності щодо законопроекту, відхиленого Бундестагом, незважаючи на те, що Федеральний уряд визначив його невідкладним. Дану норму можна застосовувати також щодо законопроекту, з яким канцлер пов'язував питання про вотум довіри (ст. 81). З цього виходить, що під час дії стану законодавчої необхідності закони можуть вступати в дію навіть без згоди Бундесрату, якщо вони підтримані Бундесратом. Отже, Бундесрату відводиться роль «запасного законодавця», якщо уряд вже не має більшості в Бундестазі, який зважаючи на це не спроможний його відправити у відставку за допомогою конструктивного вотуму недовіри. Стан законодавчої необхідності може тривати не більше шести місяців і може бути застосований лише один раз під час виконання повноважень окремим канцлером [150, с. 202]. Важливо зазначити, що даний стан за час дії Конституції 1949 року не оголошувався.

Аналіз нормативно-правової бази щодо застосування процедури вотуму довіри в Німеччині засвідчує, що неприйняття

парламентом пропозиції канцлера про вотум довіри в Німеччині може мати такі наслідки:

- 1) розпуск парламенту згідно зі ст. 68 Конституції;
- 2) відставка Федерального канцлера шляхом процедури конструктивного вотуму недовіри відповідно до ст. 67 Конституції ФРН;
- 3) оголошення стану законодавчої необхідності згідно зі ст. 81 Конституції ФРН;
- 4) подальше функціонування уряду, який не має підтримки в парламенті.

Якщо проаналізувати практику застосування процедури вотуму довіри в Німеччині, то мав місце лише перший з вищеперерахованих сценаріїв. Сумарно канцлери вдавалися до процедури вотуму довіри п'ять разів. Два випадки закінчилися позитивно – довіру парламенту отримали у 1982 році Г. Шмідт та у 2001 році Г. Шрьодер. Проте, незважаючи на позитивний результат, доля урядів була різною. Шмідт через вісім місяців був усунутий з посади через висловлення Бундестагом конструктивного вотуму недовіри. Г. Шрьодер після федеральних виборів 2002 року був призначений канцлером вдруге і керував урядом до 2005 року. У трьох інших випадках канцлери не отримали довіри і парламент був розпущений. У 1972 році не отримав вотум довіри В. Брандт, у 1982 році Г. Коль та у 2005 році Г. Шрьодер.

Дуже важливим є з'ясування причин постановки канцлерами питання про вотум довіри. Як свідчить практика, мотивами ініціювання цієї процедури були: з'ясування ступеня парламентської підтримки уряду, що було пов'язано із нестабільністю урядової коаліції та неможливістю управляти країною; прийняття рішення з важливого для реалізації урядової політики питання; розпуск парламенту і проведення дострокових парламентських виборів. Так, у 2001 році канцлер Г. Шрьодер пов'язав питання про довіру уряду з рішенням про участь німецьких солдат у антитерористичній операції США в Афганістані. Причиною цього стало те, що дане питання викликало жорстку полеміку у правлячій коаліції, хоча опозиційні сили були готові його підтримати. Проте канцлер не міг дозволити, щоб рішення було прийняте, спираючись на

голоси опозиції та всупереч власній партії, тому й пов'язав зазначене питання з вотумом довіри для себе, що дозволило йому отримати позитивний результат голосування (336 голосів за і 326 проти) [223, с. 22].

Механізм розпуску Бундестагу згідно зі ст. 68 також використовувався канцлерами, що диспонували більшістю, хоча й німцями, для того щоб оголосити нові вибори. Це вже згадані нами випадки неприйняття вотуму довіри для В. Брандта у 1972 році, Г. Коля у 1982 році та Г. Шрьодера у 2005 році. Слід зауважити, що у всіх зазначених випадках канцлери зверталися до депутатів з пропозицією голосувати проти них, щоб добитися розпуску парламенту і проведення позачергових виборів. Цікаво, що В. Брандту і Г. Колю вдалося повернути собі канцлерське крісло після нових виборів, але Г. Шрьодер поступився ним на користь лідера Християнсько-Демократичного Союзу А. Меркель. Така процедура є настільки складною, що можливість її використання урядом з метою отримання на наступних виборах більшої кількості голосів залишається досить ризикованою.

У цьому контексті цілком слушною є думка польського дослідника Е. Звєжховського, що процедура розпуску парламенту у випадку, коли він не бажає висловити довіри уряду, не створює главі уряду можливості широкого впливу на склад парламенту, а також ні уряд, ні канцлер не мають можливості чинити тиск на членів Бундестагу, загрожуючи скоротити каденцію парламенту. Хоча в інших країнах це часто було вдалим способом дисциплінувати послів та отримати парламентську підтримку [628, с. 86-87].

А отже, використання даної процедури для зміни розстановки сил у новому парламенті в результаті виборів на користь канцлерів є досить сумнівним. Але, незважаючи на певні проблеми, застосування вотуму довіри в Німеччині, як засвідчує практика, є дієвим для системи державного управління, бо дозволяє знайти вихід з політичної та управлінської кризи, що склалася в державі. Хоча такі дії глав урядів деякі дослідники не вважають морально виправданими [150, с. 146-147]. Єдиним виправданням застосування механізму вотуму довіри з метою його неотримання і оголошення завдяки цьому позачергових виборів може бути

те, що це відбувалося у крайніх випадках, коли вирішення парламентсько-урядової кризи іншим шляхом було неможливим. На користь цього свідчить і той факт, що конституційність розпуску Бундестагу та проголошення нових виборів Президентом після несхвалення вотуму довіри канцлеру були визнані Федеральним Конституційним Судом як законний інструмент для вирішення існуючої кризи як у 1982, так і в 2005 році [373, с. 1243, 1246].

Достатньо показовим та своєрідним є досвід використання механізму вотуму довіри у Франції, який регулюється Конституцією Французької Республіки від 1958 року (ст. 49-50). Після внесення останніх змін до Основного закону відповідно до Конституційного закону від 23 липня 2008 року ст. 49 сформульована так: «(1) Після обговорення у Раді Міністрів Прем'єр-міністр виносить на Національні Збори питання про довіру уряду на основі його програми або, у випадку необхідності, декларації із загальної політики. (3) Прем'єр-міністр має право після обговорення в Раді Міністрів поставити в Національних Зборах питання про довіру уряду, пов'язану із голосуванням по будь-якому законопроекті про фінанси чи фінансування соціального забезпечення. У цьому випадку законопроект вважається схваленим, за винятком ситуації внесення резолюції недовіри в наступні 24 години та її прийняття Національними Зборами. Прем'єр-міністр, крім цього, може вдатися до цієї процедури відносно іншого законопроекту або законодавчої пропозиції, що розглядається на сесії, але лише один раз на сесію». Згідно зі ст. 50, якщо Національні Збори не схвалять програму чи декларацію із загальної політики, Прем'єр-міністр має надати Президенту заяву про відставку уряду [150, с. 95].

Аналіз практики застосування вотуму довіри за ініціативою Прем'єр-міністра у Франції засвідчив, що уряд може переслідувати такі цілі: 1) упевнитися, що більшість підтримує програму або загальнополітичну декларацію уряду, яка буде реалізовуватися урядом (це може стосуватися як новосформованого уряду, так і вже діючого); 2) прийняття законопроекту необхідного уряду; 3) упевнитися в тому, що більшість Національних Зборів підтримує уряд у випадку існування ідеологічних розбіжностей або напередодні значних політичних подій.

Якщо говорити про результати ініціювання вотумів недовіри, то характерно, що з 1958 року всі уряди отримували підтримку Національних Зборів. Це стосується як вотуму довіри стосовно програми або загальнополітичної декларації уряду, так і щодо окремого правового акту. Прикладами застосування першого випадку може бути отримання довіри від Національних Зборів уряду Ф. Фійона 17 березня 2009 року стосовно декларації про зовнішню політику, яка зокрема стосувалася поновлення Франції в об'єднаному військовому командуванні НАТО. Декларація отримала 329 голосів за та 238 проти. У 1972 році отримав довіру Національних Зборів уряд Ж. Шабана-Дельмаса, який ініціював процедуру вотуму довіри, у зв'язку із звинуваченнями Прем'єр-міністра в ухилянні від сплати податків. Проте, це не врятувало уряд і вже через декілька тижнів Прем'єр-міністр був змушений надати президенту заяву про відставку. Це зокрема ілюструє одну із особливостей французької системи державного управління, за якої Прем'єр-міністр, призначення якого залежить від Національних Зборів і який відповідає перед ними, повинен також бути упевненим у підтримці Президента республіки. Прикладом впливу Президента на рішення Прем'єр-міністра про застосування процедури вотуму довіри можна вважати події 12 травня 2006 року. Тоді сталася виняткова ситуація, коли глава держави попросив Прем'єр-міністра Д. Вільпена не застосовувати процедуру вотуму довіри уряду відносно компрометуючої справи «Clearstream» про незаконні прибутки, отримані поважними французькими політиками [428, с. 93].

Для того щоб усвідомити практику використання ст. 49 Конституції Франції в частині отримання урядом вотуму довіри щодо окремого правового акта, зазначимо, що до прийняття Конституційного закону від 23 липня 2008 року дана стаття Конституції стосувалася будь-якого закону і кількість випадків використання даної процедури була необмеженою. Абзац 3 ст. 49 дозволяв уряду прийняти текст правового акта без голосування в Національних Зборах, що стало досить ефективним засобом реалізації урядової політики. Застосування даного механізму мало місце починаючи з 1958 року 82 рази, 48 разів унаслідок цього було

проголосовані внески про вотум недовіри, проте жоден з них не досяг своєї цілі. Найбільше разів застосовували дану процедуру соціалістичні уряди у 1988-1993 роках. Володіючи лише 255 мандатами з 577 у Національних Зборах, вони були змушені вдатися до неї 28 разів [471, с. 200]. Не застосовував процедуру вотуму довіри у зв'язку із окремими законопроектами Л. Жоспен під час свого прем'єрства (1997-2002 рр.), водночас широко використовувалася вона під час XII каденції парламенту в 2002-2007 роках. У даний період цей механізм застосовувався як остання можливість відхилити значну кількість поправок опозиції до урядових законопроектів [428, с. 93].

Проте з часом застосування п. 3 ст. 49 Конституції Франції широко критикувалося прихильниками встановлення справжньої парламентарної системи, які пропонували або відміну цього припису, або принаймні його обмеження щодо застосування лише відносно правових актів, пов'язаних із публічними фінансами [520, с. 102-103]. Останнє й було зроблено в 2008 році із прийняттям Конституційного закону, стаття 24 якого суттєво змінює п. 3 ст. 49 Конституції Франції. Так, згідно з її колишнім звучанням, Прем'єр-міністр міг запропонувати Національним Зборам ухвалити вотум довіри для уряду у зв'язку із кожним проектом або пропозицією закону, що виносилися на голосування. Якщо збори не ухвалювали вотум недовіри, то текст вважався прийнятим, незважаючи на те, що ні дебатів, ні голосування над ним не відбувалося. Автори реформи запропонували обмежити застосування даної процедури. Згідно з новим звучанням, уряд має право вдатися до даної процедури лише один раз на сесію, виняток становлять фінансові законопроекти та законопроекти про фінансування соціального забезпечення, відносно яких дане обмеження не діє [482].

На думку деяких авторів, використання інституту вотуму довіри уряду у зв'язку із окремим правовим актом, призводить до того, що традиційна законодавча процедура підмінюється голосуванням з питання про довіру уряду, а схвалення загального політичного курсу прирівнюється до схвалення конкретного законопроекту [81, с. 171]. Відкритим тиском на парламент вва-

жає зазначену процедуру російський дослідник В. В. Маклаков, оскільки у випадку відмови у довірі законопроект не приймається, але в уряді є можливість звернутися до голови держави стосовно розпуску парламенту або однієї з його палат. У результаті перед депутатами постає проблема вибору: або задовольнити вимоги уряду і прийняти закон, який не подобається, або піддати себе ризику взяти участь у нових виборах після розпуску парламенту. Політична кар'єра депутата може бути закінчена, якщо він не буде обраним до парламенту [198, с. 677-678].

На думку автора, зазначений механізм не можна оцінювати однозначно, він має як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, він виключає кризу державних інституцій у ситуації браку стабільної більшості. З іншої, той факт, що закон вважається схваленим парламентом у ситуації, коли він не виносився на дебати та голосування, свідчить про несамостійність законодавчого органу навіть у виконанні своєї основної функції – законодавчої.

Подібною до французької є процедура прийняття вотуму довіри стосовно законопроектів уряду в Естонії та Чехії. Це врегульовано ст. 98 Конституції Естонії від 28 червня 1992 року, у якій зазначається: «Уряд Республіки має право пов'язати прийняття запропонованого ним Державним Зборам проекту з вотумом довіри. Голосування може відбутися не раніше, ніж на третій день після пов'язання проекту з вотумом довіри. Якщо проект не буде прийнятий Державними Зборами, уряд подає у відставку» [158]. Так нещодавно, у лютому 2009 року уряд А. Ансипа запитав вотум довіри парламенту у зв'язку із прийняттям бюджету і отримав його, що дозволило прийняти досить непопулярний негативний бюджет для країни (дохідна частина 88,2 млрд. естонських крон, а видаткова – 91,89 млрд. крон). У Чехії уряд може вимагати від Палати депутатів висловити йому вотум довіри (ст. 71 Конституції). Якщо палата депутатів відхилила вотум довіри, то уряд повинен подати у відставку, а Президент має її прийняти (ст. 73 Конституції Чехії). Президент може розпустити Палату депутатів, якщо вона протягом трьох місяців не прийняла рішення відносно урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язував питання про довіру (ст. 35) [158].

Особливістю інституту вотуму довіри у Великій Британії є те, що він дуже схожий на модель, що існує в країнах з негативним парламентаризмом. Основою взаємодії уряду і парламенту є принцип так званого відповідального правління, закріплений у Конституційній угоді, що регламентує відносини між монархом та Кабінетом міністрів. Згідно з ним, уряд здійснює свої повноваження доти, доки він не втратив довіру більшості членів Палати Громад. Висловлення недовіри або неотримання урядом вотуму довіри спричиняє або його відставку, або він може запропонувати Королеві розпустити Палату Громад і оголосити нові вибори. Отже, отримання недовіри, як в інших країнах, збалансовано можливістю уряду вдатися до дострокового розпуску парламенту. Слід зазначити, що хоча розпуск парламенту формально є прерогативою Королеви, фактичне його здійснення стало важливим джерелом повноважень Прем'єр-міністра [81, с. 149].

Питання про довіру у Великій Британії може ставитися у зв'язку із проходженням урядового законопроекту або прийняттям важливої частини урядової програми. Поширеною є ситуація, коли уряд ініціює питання про довіру, знаючи непопулярність закону, щоб шляхом тиску на парламент сприяти його прийняттю. Уряд також може пов'язати голосування по бюджету з голосуванням по вотуму довіри, що значно підвищує ціну за відхилення бюджету [444, с. 11]. З цього випливає, що уряд може ініціювати питання про довіру і погрожувати піти у відставку, якщо будь-який з його законопроектів не буде підтриманий парламентом. За відсутності названих причин, негативного голосування Палати Громад недостатньо, щоб спричинити відставку уряду. Уряди, які спиралися на значну парламентську більшість, зазнавали поразки, що було викликано конфліктами з деякими парламентарями, що входили до цієї більшості, проте не подавали при цьому у відставку. У парламентській практиці прийнято, що уряд має піти у відставку, якщо законопроект має таке значення, яке у випадку його неприйняття не дозволило б уряду залишатися при владі [91, с. 181]. Питання про те, наскільки серйозною є поразка при голосуванні, щоб спричинити відставку уряду і розпуск парламенту, вирішує прем'єр-міністр.

Природно, що наявність у нижній палаті більшості від партії, яка по суті сприяла формуванню уряду, забезпечує йому підтримку в таких ситуаціях. Таким прикладом стало голосування стосовно вотуму довіри щодо зовнішньої політики уряду Д. Мейджора. Причиною ініціювання даної процедури Прем'єр-міністром стало небажання з боку членів урядової партії підтримати голосування в Палаті Громад стосовно ратифікації Маастрихтської угоди про Європейський Союз від 1992 року. Так 25 членів партії висловилися проти власного уряду і таким чином угода була відхилена. У такій ситуації Дж. Мейджор звернувся до палати з пропозицією надання уряду вотуму довіри, депутати були змушені підтримати прем'єра і завдяки цьому Маастрихтська угода була ратифікована [458, с. 71]. Ось як такий крок уряду коментує дослідниця Н. Капітонова: «У кінцевому рахунку, у процесі завзятої боротьби з «євроскептиками» за ратифікацію угоди парламентом, Д. Мейджору вдалося буквально вихопити перемогу – за допомогою сміливого, але досить ризикованого рішення проголосувати за вотум довіри уряду. Його розрахунок на підтримку в такій ситуації всієї фракції блискуче виправдався – «євроскептики» не були готові повалити власний уряд, щоб розчистити тим самим шлях лейбористській партії» [126].

Взагалі в англійській практиці отримання вотуму недовіри або відмова в довірі уряду явище доволі рідкісне – завдяки чому існуючий у Великій Британії державний устрій вважається стабільним. За XX-XXI століття таке сталося лише у 1924 та 1979 роках, у ситуації, коли уряд не мав підтримки більшості в Палаті Громад. Щоб зрозуміти особливості даної ситуації розглянемо приклад неотримання вотуму довіри урядом Д. Калагана в 1979 році. Лейбористський уряд Д. Калагана не мав більшості в Палаті Громад, тому в 1977 році був змушений укласти угоду з лібералами. Згідно з угодою (*пакт «Liberal-Labour»*) лейбористи проводили помірковану й неконфронтаційну політику, яку узгоджували з лібералами, а ті, у свою чергу, голосували на користь уряду. Це не задовольняло профспілки, які почали активно страйкувати взимку 1979 року, ця хвиля протестів отримала назву «зима невдоволення». Наприкінці березня цього ж року

Д. Калаган не отримав вотуму довіри в Палаті Громад та ініціював проведення нових виборів.

У проаналізованих вище країнах застосування вотуму довіри майже не має обмежень, він може застосовуватися як стосовно стратегічної програми чи декларації уряду, пов'язуватися із окремим законопроектом або з метою визначення парламентської підтримки уряду взагалі. Проте є країни, у яких даний механізм не може бути застосований у будь-який спосіб із зазначених. Так, в Іспанії уряд не має права ставити питання про довіру з метою прийняття окремого законопроекту. Згідно зі ст. 112 Конституції Іспанії від 27 грудня 1978 року голова уряду, після попереднього обговорення в Раді Міністрів, може поставити перед Конгресом Депутатів питання про вотум довіри стосовно програми діяльності та власної загальнополітичної декларації. Вотум довіри вважатиметься отриманим, якщо за нього висловиться проста більшість депутатів. Неприйняття Конгресом Депутатів вотуму довіри для уряду має наслідком надання Прем'єр-міністром прохання Королю про його відставку та призначення нового голови уряду (ст. 114) [159].

Прикладом використання ст. 112 Конституції Іспанії є ініціювання вотуму довіри урядом А. Суареса у вересні 1980 року. Причиною цього була дуже слабка позиція уряду в суспільстві, до того ж декілька місяців до цього опозиція висловила йому вотум недовіри, який хоча й не був прийнятий, але залишив кабінет у меншості в межах палати. А. Суарес зробив спробу і частково досяг об'єднання навколо власної позиції парламентської більшості, до якої входили інші політичні сили, крім проурядової партії Спілки Демократичного центру. Проте це не відновило позиції уряду, який протримався до 29 січня 1981 року, але в умовах гострої політичної та економічної кризи змушений був піти у відставку.

Якщо докладніше розглянути мотиви, які переслідувалися при цьому Прем'єр-міністром А. Суаресом, то слід зазначити, що вони виходили за межі ст. 112 Конституції: у чистому вигляді мова йшла не про розгляд Конгресом змін у програмі уряду або прийняття рішення, що впливає з цього. У дійсності він нама-

гався зміцнити власну парламентську позицію та відродити довіру до кабінету у суспільній свідомості.

Відповіддю на неприйняття вотуму довіри може бути розпуск парламенту. Конституція Іспанії надає уряду право ініціювати розпуск парламенту, проте винятком при цьому є випадок розгляду питання про недовіру даному уряду. Це зазначається у ст. 115: «(1) Голова уряду після обговорення Радою Міністрів і під свою виняткову відповідальність може запропонувати розпуск Конгресу, Сенату або Генеральних кортесів, який здійснюється декретом Короля. (2) Пропозиція про розпуск не може бути подана при розгляді резолюції осуду».

Законодавчо не регулюється поєднання вотуму довіри з окремим законопроектом також у Польщі. Інститут вотуму довіри уряду регулюється ст. 160 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 року, у якій зазначається, що Голова Ради Міністрів може звернутися до Сейму про висловлення Раді Міністрів вотуму довіри. Надання вотуму довіри Раді Міністрів відбувається більшістю голосів, за присутності щонайменше половини передбаченої законом кількості депутатів. Якщо уряд не отримує вотуму довіри від Сейму, то згідно зі ст. 162 Конституції він повинен піти у відставку [469].

Беручи до уваги те, що Конституція не визначає обставини, за яких Прем'єр-міністр може представити таку пропозицію, слід припустити, що може це зробити за будь-яких обставин. Остаточне рішення щодо як самої ініціативи, так і моменту її реалізації належить голові уряду і обумовлене об'єктивною оцінкою ситуації, у якій знаходиться його кабінет. Можливість використання цього інструменту може відбутися під час проведення у Сеймі дискусії щодо урядового законопроекту, особливо важливого для реалізації програми уряду, внесення важливих змін до програми діяльності уряду або зміна складу уряду. Ті або інші особливості можуть змусити Прем'єр-міністра скористатися можливістю безпосереднього підтвердження підтримки парламентської більшості для проведення запланованих змін. Метою голови уряду може бути у цій ситуації також мобілізація сеймової більшості, що підтримує уряд, консолідація її рядів, пом'якшення спорів і

конфліктів у коаліції. Політична ідентифікація кабінету і сеймової більшості дозволяє голові уряду розраховувати на успіх його пропозиції, що надає йому почуття безпеки в умовах можливих спроб ухвалення вотуму недовіри, що ініціюються опозицією [519, с. 159].

У випадку позитивного для уряду результату даний механізм є істотним чинником, що зміцнює як зовнішній авторитет уряду, так і авторитет Прем'єр-міністра як ініціатора постанови. На думку польського дослідника В. Схшидла, ухвалення вотуму довіри може мати дуже корисний політично-пропагандистський ефект. Корисний для голови уряду результат голосування послабить критичні аргументи опозиції і надасть сигнал для вітчизняної та закордонної громадської думки, що уряд є сильним і гідним партнером у міжнародних стосунках [562, с. 159].

Неотримання вотуму довіри становить особисту поразку прем'єр-міністра, що дискваліфікує його як потенційного кандидата на посаду голови уряду в майбутньому. Тому ініціювання вотуму довіри урядом – це крок дуже небезпечний для діючого уряду, тому часто вимагає попередньої консультації прем'єр-міністра з кабінетом. Так, наприклад, у Франції ініціативи уряду стосовно запиту про вотум довіри має передувати відповідна постанова Ради Міністрів. У Польщі цей механізм чітко не прописаний.

Практика застосування урядом інституту вотуму довіри в Польщі засвідчує, що уряд застосовує його у випадку, якщо він не користується підтримкою суспільства та Сейму, з метою повернути втрачену довіру. Так, у червні 2003 року Прем'єр-міністр Л. Міллер висунув пропозицію про висловлення уряду вотуму довіри, яку Сейм розглянув 13 червня 2003 року. У його пропозиції, зокрема, зазначалося: «Польща з успіхом закінчила етап боротьби за право стати членом Європейського Союзу із найкращими для країни умовами. Тепер постала проблема ефективного використання тих шансів і можливостей, що перед нею відкриваються. Це вимагає об'єднання усіх сил у державі. Для реалізації даних намірів є необхідною співпраця між Сеймом та Радою Міністрів. Цілком природна в умовах демократії політична дискусія не може

бути в цьому перешкодою. Конкуренція між опозицією та урядом не може бути метою сама в собі. У цій конкуренції не слід забувати про найважливіший сенс та основи політики: позитивного вирішення проблем народу і країни... Уряд повинен знати, на кого у Сеймі можна розраховувати в процесі реалізації внутрішньої та зовнішньої політики» [616]. У результаті Сейм надав довіру уряду – з 449 членів Сейму 236 висловилося за пропозицію, 213 проти. Проте діяти ефективно уряд так і не зміг, кабінет меншості Л. Мілера мав все більше труднощів під час впровадження власної політики і вже 2 травня 2004 року пішов у відставку за власною ініціативою. Цей випадок можна вдало проілюструвати словами дослідниці проблеми взаємної відповідальності уряду і парламенту Г. М. Малкіної, яка зазначає, що на перший погляд, постановка урядом питання про довіру йому в парламенті, підтримкою якого він не користується, прирікає його на неминучу відставку, проте представленим у парламенті політичним силам відставка уряду саме в момент постановки ним питання про довіру може бути небажаною і вони голосуватимуть на його підтримку» [202, с. 7].

Особливістю польського варіанта є те, що сутністю пропозиції про вотум довіри може бути тільки вотум довіри і немає можливості його пов'язати з одночасним прийняттям рішення з іншої пропозиції, наприклад, проекту бюджету або закону [531, с. 158]. Тому в такому вигляді, у якому існує дана процедура, дослідники піддають сумніву її ефективність. Польський дослідник Л. Гарліцький зазначає, що існуюча процедура вотуму довіри в Польщі спонукає до питання про її придатність. Якщо за її допомогою неможливо спонукати Сейм до прийняття важливих для уряду законів, то єдиним ефектом пропозиції про вотум довіри може бути лише підтвердження підтримки Сейму для уряду. Якщо в Сеймі існує сильна і дисциплінована більшість, то вона надає підтримку уряду в інших формах і не має потреби додаткового запитування вотуму довіри. Якщо ж такої більшості немає, то великим ризиком була б постановка питання про довіру, тому що користі з його висловлення було б небагато, а це розпочало б процедуру, яка могла призвести до відправлення уряду у відставку [531, с. 159].

На думку автора, не слід нівелювати інститут парламентського вотуму довіри для уряду в Польщі. Ефективність процесу державного управління залежить від чітко налагоджених взаємовідносин та постійного діалогу уряду й парламенту. Уряд, який не користується підтримкою парламенту, не може впроваджувати власну політику, що може спонукати до кризи в усій системі управління. Тому визначення власної позиції Ради Міністрів за допомогою вотуму довіри парламенту може сприяти вирішенню складної для уряду ситуації, підносить дисципліну в парламенті, який має можливість визначитися з власною позицією. І навіть якщо цей механізм може призвести до відставки уряду, це є теж цілком нормальним результатом, який вказує на необхідність зміни уряду, який не спроможний надалі функціонувати.

Як підтверджує практика, інститут вотуму довіри є дуже важливим для ефективного функціонування системи державного управління, тому що у кризових випадках може гарантувати стабільне функціонування уряду. Тому можна погодитися з думкою Г. М. Малкіної, що за відсутності в уряді права поставити в парламенті питання про довіру йому, з можливістю подальшого розпуску парламенту, він стає заручником розкладу в парламенті партійно-політичних сил, поведінки і навіть настроїв окремих парламентаріїв і не може стабільно працювати [203].

Отже, вотум довіри (резолуція довіри) – це постанова парламенту або окремої його палати, у якій висловлюється підтримка для існуючого уряду та його діяльності. Питання про довіру ініціюється урядом в цілому або його головою. Вотум довіри може бути прийнятий парламентом більшістю голосів його членів. Неприйняття вотуму довіри, як правило, призводить до відставки уряду та (або) розпуску парламенту й оголошення нових виборів. У європейських державах склалися дві основні моделі вотуму довіри для уряду: згідно з першою передбачається, що кабінет постійно користується підтримкою парламентської більшості і залишається при владі, поки йому не буде висловлений вотум недовіри; згідно з другою довіра уряду має бути підтвердженою постановою парламенту, яка відбувається як на етапі створення уряду, так і пізніше в процесі його функціонування.

Цілями постановки питання про вотум довіри можуть бути: затвердження урядової програми, загальної політичної декларації або змін до даних документів, які були прийняті раніше; прийняття парламентом необхідного для уряду закону або іншого правового акта; необхідність упевнитися в підтримці уряду парламентом.

Інститут вотуму довіри є особливою процедурою, що покликана вирішити кризу управління, яка спричинена відсутністю ефективної взаємодії між урядом і парламентом в процесі реалізації державної політики. Досвід використання механізму вотуму довіри в країнах Європейського Союзу засвідчив, що, незважаючи на певні проблеми при застосуванні, він є дієвим для системи державного управління, бо дозволяє знайти вихід з політичної та управлінської кризи, що склалася в державі. Якщо уряд отримав вотум довіри від парламенту, то це підтверджує його статус і він надалі залишається при владі. У випадку неотримання вотуму довіри в країнах ЄС найбільш розповсюджені 2 варіанти:

- уряд іде у відставку;
- глава держави розпускає парламент і оголошує позачергові вибори.

Особливої уваги вартий вотум довіри, ініційований урядом стосовно окремого правового акта. Даний механізм не можна оцінювати однозначно, він має як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, він виключає кризу державних інституцій в ситуації браку стабільної більшості. З іншого, той факт, що закон вважається схваленим парламентом у ситуації, коли він не проводив дебатів та голосування над законопроектом, свідчить про несамостійність законодавчого органу навіть у виконанні своєї основної функції – законодавчої.

3.3. Вотум недовіри як форма взаємодії уряду і парламенту в процесі виконання державно-управлінських функцій

Сутність парламентських урядів передбачає утворення кабінету тими політичними силами, які мають більшість у парламенті – це має гарантувати подальшу співпрацю між урядом, що реалізує

власну програму дій, і парламентом, який може притягнути до відповідальності уряд та прем'єр-міністра. Відсутність такої співпраці призводить до урядової кризи, вихід з якої може відбутися за допомогою використання одного з найбільш істотних інструментів парламентського контролю над виконавчою владою – вотуму недовіри. Його застосування свідчить про те, що більшість представників у парламенті звинувачують в існуючій кризі голову уряду та його членів, і як наслідок – домагаються їх відставки. Вотум недовіри являє собою механізм солідарної або індивідуальної відповідальності уряду перед законодавчою владою і належить до класичних інститутів парламентської системи, являючи собою один з основних інститутів, що забезпечує механізм стримувань і противаг між гілками державної влади.

У державному управлінні вотум недовіри визначається як процедура притягнення уряду до відповідальності через висловлення недовіри парламентом. Зазвичай висловлення вотуму недовіри є результатом ініціативи парламентської опозиції і на практиці призводить або до відставки даного уряду і формування нового, або до розпуску парламенту (нижньої палати) главою держави з ініціативи самого уряду і проведення дострокових парламентських виборів [201, с. 32]. Розрізняють конструктивний та простий (деструктивний за своєю суттю) вотум недовіри. Конструктивний вотум недовіри, на відміну від деструктивного, передбачає висловлення парламентом або окремою його палатою вотуму недовіри уряду з одночасним визначенням глави нового уряду.

У країнах Європейського Союзу існує кілька форм висловлення вотуму недовіри уряду, які обумовлені причинами, а також особливостями самої процедури, що традиційно склалася. Насамперед слід виокремити безпосередній вотум недовіри – самостійну окрему пропозицію, не пов'язану з іншими голосуваннями в парламенті. Вона має особливу, чітко окреслену конституційну процедуру застосування, яка, як правило, вимагає підтримку певної кількості депутатів, визначений часовий інтервал голосування тощо.

Водночас вотум недовіри може бути пов'язаний з іншими контрольними діями парламенту, так званий непрямий вотум недовіри. Він має дві основні форми.

1. Вотум недовіри за результатами інтерпеляції. Інтерпеляція – це сформульована одним або групою депутатів і подана у письмовій формі вимога до прем'єр-міністра, окремого члена уряду чи уряду в цілому дати пояснення з приводу конкретних дій або з питань загальної політики. За процедурою інтерпеляції відбувається фактичний звіт уряду або його окремого члена з подальшим обговоренням у парламенті питання, яке є її предметом. Наслідком інтерпеляції є відповідне рішення парламенту, у якому діяльність уряду схвалюється або не схвалюється. Відповідно до останнього можливою є постановка питання про недовіру уряду або його окремого члену і відповідне голосування. Згідно із Статутом Сейму Литовської Республіки внести інтерпеляцію Прем'єр-міністру або міністру може не менш як 1/5 членів Сейму і письмова відповідь на неї має бути надана протягом двох тижнів. Після розгляду інтерпеляції Сейм виносить постанову, за результатами якої може прийняти вотум недовіри більшістю голосів за присутністю більше половини від загальної кількості членів парламенту, що має наслідком відставку уряду або окремого міністра (ст. 221-222) [319]. У такий спосіб парламентський контроль за урядом поєднується з політичною відповідальністю останнього у парламенті. Перевагою висловлення вотуму недовіри внаслідок інтерпеляції є прозорість процедури, за якої чітко зрозуміло, за що уряд або окремих міністрів відправляється у відставку, чого інколи складно досягти за умов висловлення простого вотуму недовіри. Зазначена процедура існує у більшості країн Європейського Союзу, зокрема в Італії, ФРН, Данії, Іспанії, Словенії, Франції, Швеції, та є дієвим засобом впливу парламенту на уряд. Водночас така поширена форма парламентського контролю, як інтерпеляція, у Франції хоча і передбачена ст. 156 Регламенту Національних Зборів, проте, у зв'язку з тим, що її процедура збігається з процедурою резолюції осудження, практично не застосовується [129, с. 72].

2. Вотум недовіри, пов'язаний з іншим законопроектом чи постановою парламенту. Наприклад, через неприйняття звіту про реалізацію бюджету держави уряду може бути винесений вотум недовіри. Були випадки, коли відхилення урядового про-

екту закону про бюджет розглядалося урядом як вотум недовіри парламенту, така ситуація сталася у Данії в 1984 році, внаслідок чого уряд ініціював розпуск парламенту і проведення нових виборів [402, с. 287]. У Великобританії пропозиція про вотум недовіри може бути пов'язана із голосуванням у парламенті Закону про фінанси, неприйняття якого автоматично призведе до відставки уряду. Подібна ситуація може відбутися в Польщі внаслідок неприйняття звіту про виконання бюджету, так званий абсолюторіум. Взагалі-то Конституція Польщі 1997 року не містить правових наслідків відхилення звіту у вигляді відставки уряду чи окремого міністра, але це може бути передумовою до такої парламентської відповідальності уряду. Так, у Малій Конституції 1992 року така норма була передбачена у ст. 22, де зазначалося, що в разі неотримання абсолюторіуму Рада Міністрів подає у відставку [599, с. 401].

Окрему увагу під час розгляду форм висловлення недовіри парламентом слід приділити практиці державного управління Великої Британії. У зв'язку з тим, що в цій країні стосунки між органами державної влади регламентуються виключно нормами конституційних правил поведінки, що традиційно склалися, відсутня єдина чітко визначена парламентська процедура, яка може призвести до відставки уряду. Вотум недовіри може мати як форму самостійної окремої пропозиції, так і поправки до іншої пропозиції, що є предметом роботи парламенту. І якщо, у першому випадку, чітко зазначається про втрату урядом довіри парламенту, наприклад, «відносно здатності вести державні справи», як це було у 1965 році, або «відносно компетенції уряду управляти господарчими справами країни» у 1966 році, то у другому – зміст пропозиції може бути висловлений досить загально. Якщо формулювання нечітке і складно зрозуміти чи це вотум недовіри, чи лише критична оцінка діяльності уряду, як наприклад зазначалося в постанові Палати Громад у 1981 році: «Палата не має довіри до економічної політики уряду... і водночас закликає уряд наприкінці року надати парламентові пропозиції з метою зниження існуючих катастрофічних тенденцій» [462, с. 22], то зрозуміло, що це не було розцінене як вотум недовіри.

Спробуємо коротко перерахувати основні відомі парламентської практики Великої Британії форми вотумів недовіри:

1. Поправка до законопроекту, що є предметом парламентських дебатів, але її можна так трактувати лише коли її метою є не модифікація законопроекту, а відставка уряду.

2. Голосування над «королівською промовою» (законодавча програма уряду), що проголошується перед кожною сесією парламенту. І хоча фактично неприйняття парламентом даної промови не передбачено, опозиція може запропонувати до неї поправки, що й буде трактуватися як пропозиція вотуму недовіри. Схвалення такої поправки Палатою Громад означатиме висловлення уряду вотуму недовіри. Саме така ситуація склалася в січні 1924 року, коли було висловлено вотум недовіри уряду С. Болдвіна.

3. Пропозиція про перенесення засідання парламенту, знову ж таки у чітко окреслених випадках, наприклад, коли Прем'єр-міністр пов'язує це з питанням про довіру уряду або якщо подібна заява виходить від лідера опозиції [610, с. 95].

4. Відхилення парламентом урядового законопроекту. Це може бути законопроект про фінанси або законопроект, який був основною обіцянкою під час виборчої програми урядової партії [514, с. 3]. Але слід зазначити, що колись актуальне твердження про те, що кожна поразка уряду під час голосування парламенту над урядовим законопроектом означає втрату довіри урядом, давно вже втратила актуальність. Це може статися лише у випадку, якщо уряд заздалегідь задекларує, що пов'язує з прийняттям законопроекту питання про довіру.

Процедура прийняття парламентом недовіри уряду є достатньо складною, що має виключати спроби певних парламентських сил використовувати даний інститут у власних цілях без явної підтримки більшості депутатів, а також можливість надмірного впливу парламенту на уряд та дестабілізацію системи державного управління. Тому Конституції країн Європейського Союзу закріплюють вимоги до ініціювання та прийняття вотуму недовіри уряду, які можна звести до таких напрямків.

1. Недовіру уряду може висловити лише та палата, перед якою він несе відповідальність (якщо це двопалатний парламент). Це, як правило, нижня палата парламенту, представники якої обираються шляхом прямих всезагальних виборів. Винятком з цього правила є Італія та Румунія, де вотум недовіри приймається двома палатами парламенту. У Великій Британії до 1832 року Палата Лордів теж мала можливість висловити вотум недовіри, але з того часу таку прерогативу має лише Палата Громад. Ухвалення Палатою Лордів вотуму недовіри є й надалі процедурно можливим, проте він не буде мати правових наслідків у вигляді відставки уряду або розпуску парламенту. Прикладом вотуму недовіри, ініційованим Палатою Лордів, як виняток, була пропозиція 1993 року, відхилена палатою.

2. Пропозиція про вотум недовіри має колегіальний характер і повинна висуватися за ініціативою чітко визначеної частини депутатів. У країнах Європейського Союзу така частина депутатів може становити від 1/10 до 1/4 членів парламенту. Водночас особливістю таких парламентських монархій, як Бельгія, Данія та Велика Британія є те, що вотум недовіри може ініціювати будь-який депутат парламенту. Нагадаємо, що в Україні ініціювати питання про вотум недовіри Уряду може 1/3 частина депутатів Верховної Ради і цей показник є найвищим з усіх європейських країн.

3. Обов'язкове відкладення розгляду пропозиції на визначений час. Це робиться для того, щоб рішення не було прийняте під впливом емоцій без відповідного осмислення та оцінки ситуації. Водночас у представників уряду є можливість на отримання додаткової інформації, обговорення ситуації з членами парламенту, здійснення впливу на прийняття рішення та оцінку його можливих наслідків для уряду. Слід зазначити, що така норма звужує контрольні повноваження парламенту в процесі застосування вотуму недовіри. Так, наприклад, перерва між пропозицією і голосуванням по ній складає два дні у Франції, Австрії, Німеччині, Португалії, Бельгії, три дні в Італії та Швеції, п'ять днів в Іспанії, сім – у Польщі. Лише в деяких країнах дана норма не передбачена і пропозиції вотуму недовіри

виносяться на голосування за звичайною процедурою, як-то в Люксембурзі та Нідерландах.

4. Встановлення ліміту часу, відведеного на дебати щодо пропозиції вотуму недовіри. Ця норма вже навпаки, має на меті не допустити затягування прийняття рішення. Наприклад, у Португалії на дебати відводиться не більше трьох днів, у Литві – п'яти днів.

5. Прийняття рішення щодо недовіри уряду абсолютною або відносною більшістю членів парламенту. Наприклад, в Іспанії, Португалії, Франції та Швеції таке рішення вимагає абсолютної більшості голосів, а в Австрії, Данії та Італії – відносної.

6. Обмеження на застосування повторної процедури вотуму недовіри. Дана норма може мати різні форми. Найпоширенішою є заборона повторного ініціювання вотуму недовіри протягом певного часу, якщо попередня пропозиція була відхилена. У Португалії та Румунії питання щодо недовіри уряду не може бути двічі поставлене в період однієї парламентської сесії, у Болгарії відповідний строк дорівнює шести, а в Естонії, Хорватії і Польщі – трьом місяцям. Разом з тим, у Польщі повторна пропозиція щодо недовіри уряду може бути внесена і раніше визначеного строку за умов її висунення від імені депутатів, які складають чверть складу нижньої палати парламенту. У Франції обмеження виявляється в тому, що депутат не може підписати більше ніж три резолюції осуду протягом чергової сесії та однієї протягом позачергової.

Важливою є і така закономірність – чим менше обмежень на застосування процедури вотуму недовіри уряду, тим міцніша роль парламенту в процесі взаємодії; за умов складної процедури зміцнюється, навпаки, роль уряду у відносинах з парламентом. Прийняття новітніх конституцій засвідчило тенденцію до обмеження права парламенту на висловлення вотуму недовіри, хоча, наприклад, у Франції після прийняття змін до Конституції у 1995 році такі повноваження парламенту були розширені [128, с. 88].

Майже всі вищезазначені особливі вимоги до процедури вотуму недовіри, властиві державним системам країн Європейського Союзу, відсутні у Великій Британії. Справа

в тому, що пропозиція про вотум недовіри, що вноситься до Палати Громад мало чим відрізняється від інших проектів, що розглядаються в парламенті. Запропонувати її може окремих депутат, хоча на практиці розглядаються лише пропозиції лідера опозиції, лише вони згідно з конституційними правилами поведінки невідкладно мають бути піддані дебатам, маючи переваги над іншими справами, що винесені на розгляд парламенту. Більше того, якщо така пропозиція висловлюється під час перерви у засіданнях парламенту, то він може бути навіть спеціально скликаний для її розгляду [462, с. 3, 5-6]. Не має обмежень стосовно кількості пропозицій, які лідер опозиції може запропонувати протягом сесії, а також вимог кваліфікованої більшості для їх прийняття. Однак, незважаючи на те, що у британській системі відсутні класичні механізми раціоналізації відповідальності уряду, дуже рідко доходить до прийняття пропозицій про вотум недовіри. Лише 4 рази за всю історію країни дійшло до прийняття такої пропозиції – у 1895, двічі в 1924 та в 1979 роках. Це пов'язано з найміцнішим елементом, що раціоналізує парламентську відповідальність уряду у Великій Британії, – наявністю стабільної двопартійної системи, що дозволяє створювати однопартійні уряди більшості. Винятком з цього правила є сучасний коаліційний уряд, створений після виборів 2010 року, що викликає потребу пошуку нових механізмів раціоналізації парламентської відповідальності уряду. Зокрема, у Коаліційній угоді 2010 року між Консервативною партією та партією Ліберальних Демократів власне є така пропозиція – ухвалення закону, що впровадить необхідність отримання кваліфікованої більшості у 55 % для ухвалення пропозиції про вотум недовіри [592, с. 26].

Ми розглянули основні форми та процедури реалізації вотуму недовіри уряду в країнах ЄС, а тепер проаналізуємо наслідки, які може мати прийняття такого рішення для суб'єктів державної влади та системи державного управління. Цілком очевидно, що основним результатом парламентського вотуму недовіри уряду є його відставка. Проте відповіддю виконавчої влади на рішення парламенту може бути його розпуск та призначення

нових виборів. Саме таку можливість, яка забезпечує баланс гілок державної влади, передбачають більшість європейських конституцій. Розпуск парламенту главою держави (переважно за пропозицією прем'єр-міністра) виносить конфлікт між законодавчою та виконавчою гілками влади на суд виборців. Якщо вони підтримають уряд – у результаті виборів у парламенті сформується більшість його прихильників, і навпаки, якщо вони не згодні з урядом, то склад парламенту буде відповідним, а уряд буде змінено.

Зрозуміло, що розпуск парламенту, який може бути наслідком вотуму недовіри, дестабілізує систему державного управління та потребує значних матеріальних ресурсів. Тому на цю прерогативу виконавчої влади теж існують певні обмеження. Застосовуються заборони розпуску парламенту протягом певного періоду після його обрання та до завершення строку повноважень Президента, як це наприклад визначено у ст. 172 Конституції Португалії: «Асамблея Республіки не може бути розпущена упродовж шести місяців після її обрання, протягом останнього півріччя строку повноважень Президента Республіки...» [160]. Можуть бути й інші обмеження для розпуску, які яскраво ілюструють приклади таких країн, як Австрія та Угорщина. Федеральний Президент Австрії може розпустити Національну Раду, однак з однієї та тієї ж самої причини він може зробити це лише один раз (ст. 29 Конституції Австрії) [390]. Державні Збори Угорщини можуть бути розпущені Президентом, якщо винесли вотум недовіри уряду не менше ніж чотири рази за 12 місяців у період одного строку повноважень (ст. 28 Конституції Угорщини) [163]. Взагалі заборонений розпуск парламенту як відповідь на вотум недовіри в Іспанії. Така ситуація підтримується російськими дослідниками Р. М. Дзидзюєвим та Р. Г. Хугаєвою, які вважають, що безумовне право розпуску парламенту на практиці може призвести до відмирання інституту парламентського вотуму недовіри та послаблення контрольних функцій народного представництва щодо виконавчої влади [78, с. 10].

Розглядаючи особливості застосування вотуму недовіри в країнах Європейського Союзу, слід звернути увагу на складність

його прийняття у змішаних президентсько-парламентських та парламентсько-президентських республіках. На це впливають різні фактори, починаючи з процедури ініціювання та закінчуючи можливими наслідками прийняття вотуму недовіри. У частині таких країн взагалі передбачений конструктивний вотум недовіри, як-то в Польщі та Словенії, застосування якого є досить складним для парламенту. В інших країнах пропозиція про вотум недовіри може ініціюватися достатньо солідною групою депутатів парламенту, а прийнятою лише за підтримки абсолютної більшості. І нарешті, наявність сильної президентської влади призводить до того, що парламент фактично обмежений у застосуванні вотуму недовіри через спрощену процедуру його розпуску главою держави. Прикладом цього може бути Франція, де Президент може розпустити уряд після формальних консультацій з Прем'єр-міністром та головами палат Парламенту (ст. 12 Конституції).

Також не можна нехтувати тим, що за умов функціонування змішаної президентсько-парламентської республіки дається визнає той незначний вплив парламенту на уряд, на відміну від подібного впливу президента. Підтвердженням цього знову ж таки є практика вже згаданої нами Франції, де згідно з Конституцією відставка уряду відбувається після висловлення недовіри парламентом і Президент формально не може одноосібно зробити це, однак на практиці він робить це за поданням глави уряду. Як зазначає російський дослідник О. І. Зазнаєв, державній практиці відомо безліч способів домогтися від глави уряду «добровільно-примусового» подання про відставку [100, с. 8]. Зважаючи на вищезгадане, значення інституту вотуму недовіри в змішаних республіках є дещо меншим, ніж у парламентських, де президент одноосібно не може відправити уряд у відставку, а вотум недовіри є основним механізмом контролю уряду.

Дослідження вотуму недовіри як форми взаємодії уряду і парламенту вимагає також кількісно-якісного аналізу практики його застосування в країнах Європейського Союзу. Процедура парламентського вотуму недовіри уряду досить широко використовується в цих країнах. Для підтвердження даної тези

зазначимо, що кількість пропозицій використання даної процедури в 14 країнах Європейського Союзу протягом останніх 50 років становить 289. Найбільша кількість випадків застосування даної процедури спостерігається у Франції, Великій Британії, Австрії, Нідерландах. Проте прийнятих вотумів недовіри досить небагато. Наведемо приклади конкретних країн для підтвердження даної думки. У Франції за час дії Конституції 1958 року були проголосовані більше ніж півсотні вотумів недовіри та лише один з них у 1962 році був прийнятий [428, с. 93]. В Австрії та Данії такі пропозиції регулярно висувуються парламентом, проте лише в Данії вони двічі були результативними – у 1947 та 1975 роках. За останні півстоліття Великобританія мала близько 30 пропозицій про вотум недовіри, з них прийнятою була лише одна – у 1979 році проти уряду Дж. Калагана. Водночас голови урядів досить часто не чекають прийняття вотуму недовіри і використовують власну компетенцію запропонувати монарху розпустити парламент, обираючи при цьому найкращий час для того, щоб отримати більшість на виборах. Так, половина урядів Великої Британії за останні 50 років використовували цю можливість перед закінченням каденції парламенту [546, с. 631-632]. У Португалії вотум недовіри був досить рідким явищем, за період з 1976 по 2000 роки була внесена лише одна пропозиція, яка була прийнята парламентом у 1987 році, у відповідь на це Президент розпустив парламент. В останні роки інститут вотуму недовіри став використовуватися активніше. Останній португальський уряд Ж. Сократеша, який знаходиться при владі з 2005 року, вже мав шість пропозицій парламенту про недовіру та 11 березня 2011 року в черговий раз не був відправлений у відставку після негативного голосування над вотумом недовіри. У цілому за підрахунками американських вчених за 1960-2008 роки лише 5 % вотумів недовіри в розвинених європейських країнах досягли своєї мети – відставки уряду [612, с. 3]. І це зрозуміло, бо на практиці уряд, не підтримуваний парламентом, або йде у відставку не чекаючи прийняття парламентом вотуму недовіри, або використовує додаткові механізми впливу на парламент, передбачені державними системами країн, тому ми

рідко спостерігаємо завершену процедуру вотуму недовіри. Однак це не зменшує фундаментальної важливості інституту вотуму недовіри як одного з головних елементів парламентської демократії, а навпаки, надає йому ще більшої ваги.

Водночас можна констатувати, що інститут вотуму недовіри часто використовується політиками у власних інтересах, а не в інтересах ефективності функціонування системи державного управління. Цікавим відкриттям є дослідження американського вченого Л. Вільямса про те, що пропозиції недовіри уряду, навіть не прийняті парламентом, мають на меті дискредитацію уряду задля успіхів на наступних виборах, впливаючи таким чином на сприйняття уряду електоратом. Вотум недовіри має похитнути настрої виборців стосовно «компетентності» правлячих сил і водночас змушує розглядати опозиційну партію як більш ефективну альтернативу для існуючого уряду. Вплив вотуму недовіри на всіх акторів: уряд, опозицію, суспільство – він називає стратегічним шоком. Доводить, що правлячі партії, проти яких була застосована процедура вотуму недовіри, мають меншу підтримку на наступних виборах – на 0,11 % голосів за кожну процедуру вотуму недовіри. І навпаки, опозиційні партії, що ініціювали вотум недовіри, отримують на 0,28 % більше голосів за кожну ініційовану процедуру, водночас у двопартійних системах такий показник для опозиційних партій ще вищий і складає 0,67 % [612, с. 10-11].

Розглянувши особливості процедури висловлення уряду вотуму недовіри парламентом, проаналізуємо його основні різновиди. Особливої уваги вартий такий вид колективної відповідальності уряду, який вже згадувався вище, як конструктивний вотум недовіри. Конструктивний вотум недовіри – висловлення парламентом або окремою його палатою вотуму недовіри уряду з одночасним визначенням глави нового уряду. Це означає, що парламентське рішення про недовіру діючому прем'єр-міністру є одночасно рішенням про вираження довіри новому прем'єр-міністру. Конструктивний вотум недовіри є одним з найбільш дієвих прийомів раціоналізованого парламентаризму, спрямованих

на збереження стабільності уряду при збереженні основних рис парламентської системи.

Звернімося до історії створення даного інституту. Конструктивний вотум недовіри з'явився в німецькій державній доктрині в період Веймарської республіки (1919-1934 рр.) як суттєвий елемент дуалістичної концепції, що передбачала рівновагу президента і парламенту. Слабкість урядів Веймарської коаліції, що призводила до глибокої парламентської, а внаслідок цього й економічної кризи, спонукала до пошуку державних механізмів, які б обмежили надмірну залежність уряду від парламенту і водночас уможливили створення та функціонування кабінету, що спирався б більшою мірою на авторитет глави держави. Такі прагнення втілювалися в концепції так званого позитивного вотуму недовіри, за авторством Г. Герфардта, що поставив у залежність відставку уряду від здатності парламентської опозиції сформувати новий уряд, водночас звільняючи президента від обов'язку відкликати канцлера і уряд, відносно яких парламент ухвалив вотум недовіри без надання реальної персональної та програмної альтернативи. Дана концепція, яка певний час вважалася спробою підірвати сутність системи парламентських урядів, через 20 років була реалізована в Основному Законі ФРН у 1949 році. Пізніше конструктивний вотум недовіри був запроваджений у державних системах інших держав – Іспанії, Польщі, Бельгії, Угорщини, Словенії.

Як ми вже зазначали, інститут вотуму недовіри дає можливість подолати урядову кризу, що склалася в державі. Під урядовою кризою слід розуміти втрату урядом підтримки більшості у парламенті або у тій його палаті, перед якою уряд несе відповідальність. Подолання урядової кризи відбувається після отримання новосформованим урядом вотуму довіри парламенту. За допомогою рисунка 3.1 порівняємо особливості подолання урядової кризи за умов застосування конструктивного та деструктивного вотуму недовіри.



Рис. 3.1. Механізми подолання урядової кризи

Виходить, що висловлення деструктивного вотуму недовіри – це лише етап у подоланні урядової кризи, який до того ж може спричинити парламентську кризу, тоді як конструктивний вотум недовіри сам по собі і є інструментом подолання урядової кризи. Отже, наслідком застосування деструктивного вотуму недовіри апріорі може бути переростання урядової кризи в парламентсько-урядову. Практика свідчить, що не можна виключати також її подальше поглиблення у кризу державного управління, яка визначається як особливий стан в розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур і характеризується такими ознаками: нестабільністю, розбалансуванням діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічних та політичних процесів, загостренням політичних конфліктів, збільшенням критичної активності соціуму [246]. Застосування ж конструктивного вотуму

недовіри не дозволяє перерости урядовій кризі у кризу державного управління в цілому.

Звернімося до особливостей регламентування та практичного застосування конструктивного вотуму недовіри в окремих країнах Європейського Союзу. У чистому вигляді конструктивний вотум недовіри закріплений у Німеччині. У ст. 67 Конституції Німеччини 1949 року зазначається: (1) Бундестаг може висловити недовіру Федеральному уряду тим, що більшістю членів обере йому наступника і звернеться до Федерального президента з пропозицією звільнення Федерального канцлера. Федеральний президент повинен задовольнити таку пропозицію і призначити обрану особу. (2) Строк між внесенням пропозиції та голосуванням щодо неї має складати 48 годин [150, с. 192-193]. Саме таке конституційне трактування висловлення вотуму недовіри уряду в ФРН дає гарантії стабільності уряду в системі органів державної влади.

Країни, що запозичили процедуру конструктивного вотуму недовіри, мають певні особливості її застосування. Основною відмінністю є те, що тільки в Німеччині та Угорщині вотум недовіри висловлюється особисто голові уряду, який несе відповідальність перед парламентом як за його діяльність в цілому, так і окремих його підрозділів. Прийняте конституційне розв'язання спирається на засаду, що лише голова уряду отримав довіру парламенту під час його вибору на посаду і тільки він у результаті може її втратити у випадку висловлення йому вотуму недовіри. На відміну від даного варіанта в інших країнах недовіра висловлюється уряду в цілому, а не його голові.

Дуже подібною до німецької є процедура конструктивного вотуму недовіри в Польщі та Іспанії. Згідно зі ст. 158 Конституції Республіки Польща від 1997 року Сейм може ухвалити вотум недовіри уряду більшістю від визначеної законодавчо кількості депутатів (щонайменше 231) за пропозицією мінімум 46 депутатів, у якому буде визначено ім'я кандидата на посаду прем'єр-міністра [469]. В Іспанії резолюція про вотум недовіри може бути запропонована щонайменше 1/10 частиною депутатів Конгресу і теж містити кандидатуру на посаду Голови Уряду (ст. 113) [159].

Досить своєрідною є процедура вотуму недовіри в Бельгії, яка згідно з Конституцією може мати як конструктивний, так й деструктивний характер. Проте, якщо парламент приймає деструктивний вотум довіри, то король має право розпустити Палату представників (ст. 46 Конституції Бельгії) [615, с. 261].

Особливістю конструктивного вотуму недовіри в Республіці Словенія є те, що процедура обрання нижньою палатою парламенту – Скупщиною нового прем'єр-міністра сама по собі вважається проявом недовіри уряду і означає, що прем'єр-міністр, який у цей час перебуває на посаді, вважається звільненим від своїх офіційних обов'язків (ст. 116) [161].

Зважаючи на те, що в постанові парламенту про конструктивний вотум недовіри фактично розглядаються відразу два питання – власне про вотум недовіри і про призначення нового прем'єр-міністра, вона має особливу форму. Так, наприклад, згідно зі ст. 97 Регламенту Німецького Бундестагу вона може бути висунута щонайменше однією четвертою частиною від конституційного складу і тільки разом із зазначенням кандидатури на посаду канцлера. Пропозиції, що не відповідають цим вимогам, не можуть бути включені до порядку денного засідання Бундестагу. Отже, пропозиції про вотум недовіри і про обрання нового канцлера, незважаючи на фактично різний зміст, становлять єдиний правовий акт. Так, прийнятий Бундестагом у 1982 році конструктивний вотум недовіри, мав таке формулювання: «Німецький Бундестаг висловлює Федеральному канцлеру Г. Шмідту вотум недовіри і обирає його наступником на посаду Федерального канцлера ФРН депутата Г. Коля. Просимо Федерального президента відправити у відставку Федерального канцлера Г. Шмідта» [628, с. 87]. Подібне формулювання мають пропозиції в інших країнах, що мають процедуру конструктивного вотуму недовіри.

Взагалі використання такого інституту парламентської відповідальності уряду, як конструктивний вотум недовіри є винятковим явищем, що пов'язано із складністю цієї процедури. Даний факт підтверджує практика його застосування, проілюстрована в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

**Застосування конструктивного вотуму недовіри
в країнах ЄС**

Країна	Дата	Прем'єр-міністр	Кандидатура нового прем'єр-міністра	Прийнятий/не прийнятий
Німеччина	27.04.1972	В. Брандт	Р. Барцель	Не прийнятий
	01.10.1982	Г. Шмідт	Г. Коль	Прийнятий
Польща	01.03.1995	В. Павляк	Й. Олекса	Прийнятий
Угорщина	14.04.2009	Ф. Дюрчань	Г. Банаї	Прийнятий

Як і будь-який процес, конструктивний вотум недовіри має як позитивні, так і негативні сторони. Серед позитивів слід виокремити такі:

1. Конструктивний вотум недовіри як один з основних механізмів раціоналізації парламентської системи зміцнює стабільність коаліційних урядів та запобігає парламентському диктату так званої негативної більшості. Під негативною більшістю тут слід розуміти ту критично налаштовану частину парламенту, яка спроможна скинути уряд, але не може об'єднатися для формування нового кабінету.

2. Така система дозволяє запобігати довготривалим урядовим кризам, викликаних тим, що парламент, усунувши уряд, довгий час не може знайти йому заміну.

3. Практика свідчить, що інститут конструктивного вотуму довіри дозволив оптимізувати певні процеси та відносини всередині парламенту. Зокрема, дана норма позбавила сенсу пропозиції про вотум недовіри, якщо відсутні реальні шанси створити нову урядову коаліцію. Також вона апріорі може бути перешкодою для розколу існуючої урядової коаліції, депутати якої, хоча й можуть виступати проти уряду, проте є вірогідність того, що під час голосування вотуму недовіри не підтримають кандидатуру нового канцлера. Саме така ситуація сталася у вже згаданому нами випадку відхилення Бундестагом вотуму недовіри в 1972 році.

Незважаючи на те, що більшість готова була виступити проти чинного канцлера В. Брандта, але підтримати кандидатуру лідера опозиції Р. Барцеля не спромоглася. Отже, існування конструктивного вотуму недовіри позбавляє сенсу внесення пропозиції про вотум недовіри, коли в партій немає реальних підстав створити нову урядову більшість.

Існує також певна кількість критичних зауважень стосовно інституту конструктивного вотуму недовіри. Так, на думку К. Зонтхаймера, конструктивний вотум недовіри не може утримати від падіння уряд, що опинився у стані кризи, що підтверджує приклад падіння кабінету Л. Ерхарда у 1966 році, після виходу з урядової коаліції представників Вільної демократичної партії Німеччини [566, с. 178].

Автор погоджується з даною думкою, однак вважає, що в дійсності конструктивний вотум недовіри, як і будь-яка інша раціоналізація парламентської системи, сам по собі не може забезпечити урядову стабільність. Поряд із конструктивним вотумом недовіри є також інші засоби боротьби з урядовими кризами. Зокрема, у ситуації втрати урядом підтримки парламенту він може ініціювати вотум довіри для себе, й у випадку його неотримання пропонувати главі держави розпустити парламент і призначити нові вибори, що має місце у практиці європейських країн. Отже, конструктивний вотум недовіри не є панацеєю, існує комплекс процедур, передбачених конституцією кожної окремої країни, для подолання управлінських криз.

Також серед критиків даного інституту російський дослідник В. В. Маклаков, який вважає конструктивний вотум недовіри досить громіздкою процедурою, що вимагає значної консолідації опозиційних сил навколо конкретної кандидатури для протиставлення діючому канцлеру. На відміну від нього деструктивний вотум недовіри є більш «мякою» та «гнучкою» процедурою, бо у випадку негативного голосування у політичних партій в парламенті завжди є достатній простір у часі та виборі кандидатів для формування нового уряду. Якщо ж президент у якості відповіді на деструктивний вотум недовіри розпускає парламент і проводяться нові вибори, то мова йде вже про формування уряду

із урахуванням нової розстановки політичних сил. На думку дослідника, практичне застосування інституту конструктивного вотуму недовіри не виявилось таким райдужним, як передбачалося. Стабільність виконавчої влади із введенням даного інституту очевидна, але лише за умов достатньо широкої підтримки канцлера у Бундестазі, інакше це призводить до політичних криз [150, с. 163-164]. Це, зокрема, підтверджується також єдиним прийнятим за часів Конституції Німеччини 1949 року конструктивним вотумом недовіри, який у 1982 році зробив Федеральним канцлером Г. Коля, який мав досить нестабільну більшість у парламенті. Це змусило його домагатися переформатування парламенту на свою користь шляхом запитання вотуму довіри (просив голосувати своїх прихильників проти), що дозволило вимагати від президента розпуску парламенту та оголошення нових виборів.

Також критики конструктивного вотуму недовіри зазначають, що він послаблює систему парламентарних урядів, тому що може призводити до функціонування уряду, який не має в даний момент підтримки від парламенту [628, с. 88-89], а це значно послаблює контрольну функцію парламенту. І дійсно, згідно з Конституцією Німеччини, якщо опозиція має більшість, але не здатна обрати нового канцлера, то канцлер меншості залишається на посаді. Зрозуміло, що користі від такої ситуації, коли уряд не підтримується більшістю в парламенті, для системи державного управління дуже мало. У цьому випадку Конституція надає йому можливість разом із президентом спробувати подолати існуючу урядову кризу. Робить він це запитуючи у парламенту вотум довіри для себе, а в разі його неотримання, пропонує президенту або розпустити парламент або оголосити стан законодавчої необхідності. Така ситуація мала місце в 1972 році, коли під час голосування над вотумом недовіри для канцлера В. Брандта, поєднане з вибором Р. Барцеля, не було отримано необхідної кількості голосів і В. Брандт виступив за розпуск парламенту.

Водночас, крім вотуму недовіри, існують інші шляхи вираження депутатського невдоволення щодо політики уряду або окремих міністрів. Бундестаг може критикувати, приймаючи постанови про вираження уряду ставлення до його політики. І хоча вони не

мають юридичного значення, але велике політичне, що зокрема підтверджується практикою. Взагалі в систему державної влади згідно з існуючою конституцією ФРН внесено особливі форми, що забезпечують повну керованість державного управління в будь-яких умовах, вміле запобігання небезпечним урядовим та конституційним кризам. Саме серед них, зокрема, конструктивний вотум недовіри, стан законодавчої необхідності та виключна політично-парламентська відповідальність канцлера [552, с. 12]. Можливо, саме тому за останні 60 років такої ситуації, коли уряд довгий час залишається без підтримки парламенту, у Німеччині не було.

Послаблюється також установча функція парламенту, який за конструктивного вотуму недовіри обирає новий уряд за дещо скороченим сценарієм, порівняно з іншими випадками формування кабінету, маючи лише можливість обрання прем'єр-міністра. При цьому, зокрема, не відбувається схвалення його програми, що передбачено в деяких країнах із системою конструктивного вотуму недовіри. Отже, роль парламенту обмежується вибором прем'єр-міністра і власне цим вибором і надається інвеститура цілому уряду, тобто відбувається заміна окремих процедур.

Як вже зазначалося, парламентська відповідальність уряду залежно від суб'єкта може бути колективною та індивідуальною. Колективна відповідальність передбачає, що за умов несхвалення політики уряду у відставку йде весь кабінет, при цьому провина окремих міністрів не диференціюється. За умов індивідуальної відповідальності у відставку йдуть міністри, що втратили довіру, ситуації урядової відставки не виникає. Також особливістю індивідуальної відповідальності, на відміну від колективної, є те, що окремі міністри не можуть запитувати довіру парламенту та відповідно отримувати відмову в ній. Єдина країна, у якій це можливо – це Бельгія, де ця норма діє з 1995 року. У країнах з парламентською формою правління колективна (солідарна) відповідальність урядів є обов'язковим атрибутом (Франція, Іспанія, Німеччина, Україна, Чехія, Португалія). У більшій частині з них поряд із колективною існує також індивідуальна відповідальність (Італія, Австрія, Естонія, Литва, Бельгія, Данія).

Індивідуальна парламентська відповідальність уряду має дві основні форми – вотум недовіри та імпічмент або процедури, подібні до нього. Поширеною формою індивідуальної парламентської відповідальності є вотум недовіри окремим членам уряду. Вотум недовіри прем'єр-міністру як представнику уряду в цьому контексті розгляду не потребує, тому що він фактично є тотожним колективній відповідальності, бо призводить до відставки уряду в цілому. У запропонованій таблиці (Додаток Г) надана інформація про види вотуму недовіри та процедури їх застосування у країнах Європейського Союзу та Україні.

Дані, наведені в таблиці, засвідчують, що в президентсько-парламентських республіках, у тому числі й в Україні, вотум недовіри окремим членам уряду відсутній. І це є цілком природним – призначення і звільнення окремих міністрів у таких державних системах здійснюється президентом без участі парламенту, як це, наприклад, відбувається у Франції, Україні, Португалії.

Законодавчо передбачений індивідуальний вотум недовіри у більшості парламентських республік та парламентських монархій Європейського Союзу, за винятком окремих країн – Іспанії, Великобританії, Чехії, Німеччини, Болгарії. У цих країнах відсутність даного інституту, як правило, пов'язана із особливостями парламентського регулювання взаємовідносин між урядом і парламентом. Наприклад, у Німеччині парламент не може змусити звільнитися міністра внаслідок вотуму недовіри через те, що він не надавав згоди на його призначення на посаду. Така ситуація, на думку Є. Звєжховського, безсумнівно, зміцнює парламентську позицію міністрів [628, с. 78].

Також подана таблиця надає інформацію стосовно процедури ініціювання індивідуального вотуму недовіри. Кількість депутатів, що має внести пропозицію, коливається в різних країнах від 1/10 до 1/3 членів парламенту. Слід звернути увагу, що в Україні цей показник найбільший з усіх зазначених у таблиці країн. Водночас особливістю таких парламентських монархій, як Бельгія та Данія, є те, що вотум недовіри, у тому числі індивідуальний, може ініціювати будь-який депутат парламенту. Наприклад, у Данії це може відбутися під час дебатів щодо інтерпеляції.

Перейдемо до розгляду особливостей процедури застосування індивідуального вотуму недовіри в окремих країнах та його ефективності з точки зору впливу на систему державного управління. Для цього проаналізуємо: по-перше, кількісно-якісний показник застосовування даного інституту, по-друге – чи досягається головна мета – відставка члена уряду. І по-третє, як даний інститут впливає на якість взаємодії уряду та парламенту і на систему державного управління загалом.

Кількість випадків застосування вотуму недовіри окремому члену уряду різниться у кожній європейській країні. Автор прослідкував певні закономірності у функціонування даного інституту в країнах зі сталими демократичними традиціями та країнами, які нещодавно стали на шлях демократичного розвитку. Так, аналіз засвідчив, що досить часто застосовується індивідуальний вотум недовіри у країнах Центрально-Східної Європи. Зокрема в Естонії за 2005-2011 роки надійшло п'ять офіційних пропозицій про вотум недовіри окремим міністрам. Лише один вотум недовіри міністру юстиції К. Вахеру був прийнятий у 2005 році, що в результаті стало причиною відставки прем'єр-міністра Ю. Партса і відповідно всього складу уряду. Чотири вотуми не були підтримані депутатами парламенту, проте лише один міністр, проти якого був спрямований вотум недовіри, пішов із займаної посади (міністр соціальних справ М. Маріппу в 2009 році), троє так і залишилися працювати в уряді.

Значна кількість пропозицій про вотум недовіри подається до Сейму Польщі. За даними Інтернет-системи правових актів Сейму Республіки Польща у період 2005-2011 років було ініційовано 31 вотум недовіри проти окремих представників уряду, з них 21 не був розглянутий у зв'язку із тим, що у вересні 2007 року Сейм прийняв рішення про скорочення каденції парламенту, а 10 не були підтримані депутатами [454]. Як правило, більшість міністрів, проти яких спрямовувалися вотуми недовіри, залишилися на своїх посадах. Лише в поодиноких випадках міністри пішли у відставку за власним бажанням або ж за ініціативою голови уряду. Проте навіть за таких обставин не можна недооцінювати значення даного інституту для системи управління. Вже сама

можливість висловити свою позицію стосовно діяльності окремого міністра, яка надається парламенту в процесі застосування індивідуального вотуму недовіри, відіграє значну роль у взаємодії уряду і парламенту, являючи собою механізм медіації між органами державної влади.

Важливість індивідуальної парламентської відповідальності уряду для взаємодії уряду й парламенту полягає в такому: 1) можливість індивідуалізувати провину окремих членів уряду – відповідає лише та особа, яка не впоралася з посадовими обов'язками; 2) звільнення торкається відповідного члена уряду, а отже, немає необхідності відправляти у відставку весь уряд, дестабілізуючи таким чином систему державного управління.

Серед негативів індивідуального вотуму недовіри називають його властивість послаблювати позицію голови уряду, що за умов частого застосування може дестабілізувати уряд. Також підкреслюється, що даний інститут суперечить процедурі формування уряду, бо дозволяє виконати переформатування складу уряду без участі в цьому президента, що послаблює його позиції та надмірно розширює владу парламенту стосовно уряду [584, с. 67].

У країнах розвиненої демократії ситуація цілком протилежна. Пропозиції про вотум недовіри є досить рідким явищем. Так, у Швеції процедура індивідуального вотуму недовіри була використана за останні сто років єдиний раз у 1985 році проти міністра закордонних справ Л. Будстрема, у Данії жодного разу не застосовувалася. Практика засвідчує – часто для того, щоб окремих міністр подав у відставку, достатньо лише наміру парламентарів спрямувати проти нього пропозицію про вотум недовіри. Таких прикладів багато, наприклад у 1988 році міністр юстиції Швеції подав у відставку, щоб запобігти осуду парламенту [382, с. 602]. У Данії теж було декілька добровільних відставок членів уряду через очікування вотуму недовіри, хоча апіорі вони могли й не бути прийнятими [402, с. 287]. У Люксембурзі питання індивідуального вотуму недовіри формально не регулюються у правових актах, однак ситуація відставки окремого члена уряду може наступати, коли парламент відмовляється прийняти урядовий законопроект, що вважається поразкою для міністра, відповідального за дану сферу.

Особливої уваги варта практика Великої Британії, де інститут індивідуального вотуму недовіри має багаторічну традицію. Засада індивідуальної відповідальності в цій країні ґрунтується на тому, що міністри можуть виконувати свої обов'язки доти, доки мають довіру парламенту [479, с. 129]. На практиці пропозиції вотуму недовіри були формою притягнення до індивідуальної парламентської відповідальності ще в XIX столітті. Цікаво, що вже тоді звичним явищем стало те, що міністр, проти якого спрямований вотум недовіри, подає у відставку ще до процедури голосування, трактуючи лише висловлення пропозиції, як відсутність довіри парламенту. Лише двічі в 1864 та 1866 році Палата Громад формально висловила недовіру міністрам [611, с. 118].

Однак такі формальні пропозиції, спрямовані проти окремих міністрів, втратили своє значення з встановленням двопартійної системи у Великій Британії, та пов'язаним із цим радикальним зміцненням партійної дисципліни. Висловлення недовіри Палати Громад окремому члену уряду є сьогодні майже неможливим, тому що пропозиція, спрямована проти одного міністра, трактується як критика діяльності уряду в цілому і вважається засобом притягнення до колегіальної відповідальності [485, с. 461]. І хоча пропозиції такі все ще час від часу висловлюються в Палаті Громад, проте є дуже рідкісними і перестали бути формою притягнення парламентом до індивідуальної відповідальності членів уряду. Так, протягом 1991-2004 років було внесено чотири такі пропозиції, проте всі вони були відхилені. Цікаво, що пропозиції, внесені окремими парламентарями, взагалі не розглядаються парламентом, шанси бути проголосованими мають лише пропозиції від лідера опозиції.

Як в інших, вже згаданих нами парламентських монархіях, в Англії теж для того, щоб міністр звільнив обійману посаду, не обов'язкове ухвалення вотуму недовіри до нього. Від міністрів очікується в певних ситуаціях, що вони самі підуть у відставку з погляду на вимогу індивідуальної відповідальності. Як зазначають англійські дослідники К. Турпін та А. Томкінс, індивідуальна міністерська відповідальність передбачає, що міністр є відповідальним за свій департамент, а також за помилки, зроблені ним

особисто або іншими державними службовцями, що знаходяться у його підпорядкуванні. У такому випадку міністр повинен, якщо парламент визнає його провину достатньо серйозною, піти у відставку, не чекаючи вотуму недовіри [596, с. 573]. Такий обов'язок у британському устрої має конституційні підстави і впливає з норм етикету та правил поведінки урядовців. І хоча чіткого тлумачення зазначені норми не мають, але на практиці ефективно працюють. Значна частина міністрів залишила власні посади, не чекаючи від парламенту висловлення пропозиції про вотум недовіри. Це можна пояснити високою політичною культурою правлячої еліти.

Взагалі британська система урядів є унікальною також з тієї точки зору, що члени уряду одночасно є й членами Палати Громад. А отже, весь уряд та окремі його члени, будучи членами парламенту, є підзвітними йому не лише як урядовці, а також як парламентарі. Така подвійна відповідальність позитивно впливає на процес парламентсько-урядової взаємодії.

Отже, у країнах зі стійкими демократичними традиціями застосування індивідуального вотуму недовіри є винятковим явищем. Це пов'язане із тим, що уряд або член уряду попереджають можливе голосування з вотуму недовіри, приймаючи рішення про відставку ще до обговорення даного питання. Вотум недовіри у цьому випадку є попереджувальним (запобіжним) інститутом.

У цьому контексті також потребує розгляду юридична форма індивідуальної парламентської відповідальності уряду – імпічмент, що визначається як особливий порядок притягнення парламентом до відповідальності посадової особи, що знаходиться на державній службі та користується імунітетом від судового переслідування. Така відповідальність, пов'язана із порушенням окремими урядовцями законів та конституції, передбачена у більшості країн ЄС, незалежно від форми державного правління. Можна виокремити такі процедури притягнення членів уряду до юридичної відповідальності за участю парламентів.

1. Парламент позбавляє імунітету для можливості притягнення до юридичної відповідальності. В Італії голова Уряду та міністри підлягають звичайному судочинству за дозволом Сенату або

Палати Депутатів (ст. 96). В Іспанії проти Голови та членів уряду, яким інкримінується зрада або злочин проти безпеки держави, звинувачення може бути висунуте лише за ініціативою 1/4 Конгресу за згодою абсолютної більшості членів (ст. 102). В Естонії член уряду може бути притягнений до кримінальної відповідальності за представленням канцлера юстиції та за згодою більшості членів Рійгікогу (ст. 101).

2. Парламент або окрема палата висуває звинувачення і передає справу до спеціального судового органу, який приймає рішення щодо провини членів уряду. Слід звернути увагу, що представники парламенту можуть брати участь у формуванні таких судів (Конституційний Суд в Австрії, Вищий Суд Королівства в Данії, Касаційний Суд у Бельгії) або ж безпосередньо входити до їх складу (Державний Трибунал у Польщі).

3. Висуває звинувачення та притягує до юридичної відповідальності представників уряду спеціальний судовий орган, який може складатися з членів парламенту (Палата Правосуддя Республіки у Франції) або частково ними обиратися (Палата з кримінальних справ Вищого суду в Іспанії).

4. Нижня палата парламенту висуває звинувачення, а верхня вирішує у судовому порядку питання провини. Такий механізм передбачений у Великобританії. Хоча вважається, що даний механізм притягнення до відповідальності міністрів вийшов з ужитку (востаннє застосовувався у 1806 році), проте у 2004 році загроза його застосування постала проти Прем'єр-міністра Т. Блера. І хоча ця спроба окремих членів парламенту ініціювати дану процедуру не мала успіху, але викликала дискусії стосовно можливості її застосування в сучасних умовах. Ще в 1999 році у доповіді спільного парламентського комітету говорилося про те, що обставини, за яких імпічмент мав місце раніше настільки далекі від сучасності, а тому процедуру можна вважати застарілою. Робилося посилання на рекомендацію Палати Громад від 1967 року скасувати процедуру імпічменту і закріпити це законодавчо [459]. Водночас експерт з конституційного права професор П. Нортон зазначив, що дана процедура все ще має правову силу і є технічно можливою для застосування парламентом [382, с. 130]. Зважа-

ючи на викладене, можна погодитися з російським дослідником В. В. Маклаковим, який називає імпичмент «сплячою» прерогативою парламенту [198, с. 684].

Досвід країн Європейського Союзу засвідчує, що імпичмент як форма урядової відповідальності не є розповсюдженою. За сучасних умов у державах з парламентською та змішаною формами правління набагато легше позбавити членів уряду посади шляхом висловлення вотуму недовіри чи дискреційним рішенням глави уряду, ніж застосовуючи складну та довготривалу процедуру імпичменту. Але час від часу виникають спроби ініціювання імпичменту проти окремих міністрів. Це й згаданий нами випадок у Великобританії у 2004 році, а також спроба винесення імпичменту міністру юстиції Данії наприкінці 1980-х років. У 1990-х роках у країнах, які здійснюють перехід до демократії, дана процедура стосувалася представників колишньої влади, яких звинувачували у злочинах попереднього режиму. Так, у 1992-1993 роках у Польщі до конституційної відповідальності була притягнена значна кількість колишніх комуністичних урядовців, серед яких міністр внутрішніх справ Ч. Кішак (у 2004 році визнаний винним у рішенні, що спричинило смерть шахтарів у 1981 році), міністр зовнішньоекономічної співпраці Д. Ястребський (засуджений Державним Трибуналом у 1997 році), міністр фінансів А. Врублевський (виправданий Державним Трибуналом у 1997 році) [526; 597-598].

Підсумовуючи, важливо звернути увагу на те, що імпичмент як процедура притягнення до юридичної відповідальності, але процедура парламентська, має суттєвий недолік, пов'язаний із політичним фактором. Як правило, члени уряду спираються на більшість у парламенті, яка, керуючись політичними мотивами, може в певних ситуаціях приймати необ'єктивні рішення, що робить процедуру імпичменту непрозорою. Не дарма процедура притягнення до юридичної відповідальності вищих посадових осіб у деяких країнах наприкінці ХХ ст. зазнала спрощення, зокрема, в Італії Конституційним законом від 16 січня 1989 року було ліквідоване положення про розгляд звинувачень проти міністрів Конституційним Судом Республіки і запроваджено їх роз-

гляд у порядку звичайної судової процедури. Також посилення зазнав механізм притягнення до відповідальності членів уряду у Франції згідно з прийнятим 27 липня 1993 року Конституційним законом. Тепер будь-яка особа, що вважає себе постраждалою від злочину чи провини, скоєних членом уряду під час виконання своїх обов'язків, може подати скаргу для порушення судової справи у Палату Правосуддя Республіки. Раніше компетенцію щодо притягнення до юридичної відповідальності мала Вища Палата Правосуддя за звинуваченням, підтриманим абсолютною більшістю членів парламенту.

РОЗДІЛ 4

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ І ПАРЛАМЕНТУ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Депутатські запити як форма парламентського контролю уряду в країнах Європейського Союзу

Парламентський контроль полягає у застосуванні спеціальних процедур та засобів з метою отримання інформації про функціонування уряду та державної адміністрації, а також дослідження та оцінки загальних напрямків їх діяльності. Отримання інформації від уряду є дуже важливим, тому що, по-перше, вона використовується парламентом у процесі розробки та прийняття нових законів, їх зміни та удосконалення, а по-друге, допомагає з'ясувати рівень виконання урядом законів та інших правових актів парламенту. Інтегральною частиною парламентських запитів є механізми впливу парламенту на уряд за допомогою правових резолюційно-корекційних заходів, які мають призводити до модифікації урядового управління відповідно до напрямів, окреслених парламентом. Отже, дослідження парламентських запитів як механізму парламентського контролю є дуже актуальним.

Депутатські запити та запитання є формами поточного контролю парламенту над урядом. У парламентській практиці європейських країн також розповсюдженою процедурою є інтерпеляція – особлива за змістом та наслідками форма запиту. Перш ніж перейти до аналізу практики застосування депутатських запитів та запитань у країнах Європейського Союзу, зупинимося на характерних рисах та особливостях цих процедур. Повніше відображення видів депутатських запитів та їх характеристика подані в таблиці Д. 1 (Додаток Д).

Відповідно до визначення інтерпеляція (від лат. *interpellatio* – переривання промови, порушення) – одна з форм притягнення уряду до відповідальності. Це сформульована одним або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога (офіційний запит) до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу

суспільно важливого конкретного питання або загальної політики. Від звичайного запиту вона відрізняється передусім процедурою внесення і правовими наслідками. Інтерпеляція вноситься на пленарному засіданні парламенту. Звичайно, потрібна велика кількість підписів під її текстом, встановлюються жорсткі строки її подання та обговорення. Текст інтерпеляції заздалегідь розсилається депутатам та уряду. У пояснювальній записці до тексту зазначаються її причини і пропонуються строки відповіді уряду. За інтерпеляцією настає відповідь глави уряду чи міністра, обговорення і прийняття рішення шляхом голосування. Обговорення відповіді може викликати загальні дебати про довіру уряду. Незадовільна оцінка парламентом відповіді, висловлення недовіри чи осуду дій можуть викликати відставку міністра чи уряду в цілому. Можливе також створення слідчої комісії. Уряд, зі свого боку, діючи через главу держави, може ініціювати розпуск парламенту [201, с. 76-77].

Певні особливості застосування має депутатський запит, який являє собою вимогу депутата або групи депутатів до уряду, окремого міністра, президента, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій надати офіційну відповідь, роз'яснення стосовно певного питання, віднесеного до їх компетенції. Питання запиту, зокрема, завжди має більш конкретний характер, ніж питання інтерпеляції, бо торкається певного факту, події, переважно галузевого характеру. За результатами відповіді на депутатський запит, за умов підтримки відповідною частиною членів парламенту, можуть бути проведені дебати, після яких парламент приймає відповідне рішення, проте воно не може безпосередньо спричинити висловлення недовіри уряду чи окремому міністру, як за умов інтерпеляції.

Слід зазначити, що думки дослідників стосовно процедур інтерпеляції та запиту не є однозначними. Російська дослідниця А. В. Шашкова вважає, що немає чітких відмінностей між інтерпеляцією та запитом. Обидва вони мають одну й ту саму юридичну природу політичного нагляду, що об'єднує інформацію та контроль. Письмові та усні запити, інтерпеляції об'єднані між со-

бою у різні форми, згідно з парламентськими традиціями та регламентарними конкретизаціями окремих країн. Але вони складають єдність завдяки тому, що відповідають одній меті політичного нагляду через контроль діяльності уряду та дискусії стосовно неї [359, с. 9]. Протилежної точки зору, яка імпонує і автору, дотримується О. О. Майданник, вважаючи, що підстав для отождолення депутатського запиту та інтерпеляції немає, оскільки за всіма основними ознаками, окрім можливості звернення до членів уряду, інтерпеляція не відповідає критеріям депутатського запиту [196, с. 31].

Дещо слабшими засобами контролю, порівняно із інтерпеляціями та запитами, є депутатські звернення та запитання. Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Будь-які парламентські процедури у вигляді дебатів чи прийняття рішення за результатами звернення не передбачені. Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом (групою депутатів) парламенту в письмовому або усному порядку інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми у представників уряду. Відповідь на нього може бути оголошена на сесії або надано депутату в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється, і рішення по ньому не приймається. Як правило, для запитань уряду відводиться спеціальний час на пленарному засіданні парламенту.

Особливістю зазначених вище процедур є їх неоднозначний вплив на діяльність уряду, бо, з одного боку, вони можуть запобігти, а з іншого – навпаки, спричинити відповідальність уряду чи окремого міністра перед парламентом.

У країнах Європейського Союзу контрольна діяльність парламенту у вигляді запитів та запитань до уряду чітко прописана в конституціях. Так, зокрема, згідно зі ст. 52 Федерального Конституційного Закону Австрійської Республіки Національна та Феде-

ральна Ради мають право перевіряти ведення справ Федеральним урядом, звертатися до його членів із запитом відносно всіх аспектів виконавчої діяльності та вимагати надання всіх необхідних відомостей, а також формулювати у своїх рішеннях рекомендації щодо здійснення виконавчої діяльності. У Португалії, у свою чергу, також до повноважень депутатів Асамблеї Республіки відповідно до ст. 156 Конституції Португальської Республіки належить право звертатися із запитом до уряду з будь-яких питань його діяльності, також вимагати від уряду або іншого органу виконавчої влади надання відомостей, офіційної інформації та публікацій, необхідних для здійснення депутатських повноважень.

У державній практиці країн Європейського Союзу застосовуються майже всі форми депутатських запитів і запитань, крім депутатських звернень, які традиційно існують у вигляді письмових запитань до уряду та окремих його представників. У наступній частині підрозділу докладніше проаналізуємо особливості застосування парламентських запитів та питань до уряду в країнах Європейського Співтовариства. Для зручнішого сприйняття матеріалу автор навів основні форми парламентських запитів, що існують в європейських країнах (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Форми парламентських запитів і запитань у країнах Європейського Союзу та Україні

Форми запитів Країни	Інтерпеляція з вотумом недовіри	Інтерпеляція без вотуму недовіри	Письмові запитання (запити)	Усні запитання	Запитання у комітетах
Україна	–	–	+	+	+
Австрія	+	–	+	+	+
Бельгія	+	+	+	+	+
Данія	+	+	+	+	+
Франція	+	+	+	+	–

Продовження табл. 4.1

Німеччина	–	+	+	+	–
Італія	–	+	+	+	+
Люксембург	+	+	+	+	–
Нідерланди	+	–	+	+	–
Португалія	–	+	+	+	–
Іспанія	+	+	+	+	+
Швеція	–	+	+	+	–
Великобританія	–	–	+	+	–
Польща	–	+	+	+	+
Литва	+	+	+	+	+
Болгарія	–	–	+	+	+

Як видно з даних таблиці, у різних країнах традиційно склалися власні системи депутатських запитів та питань, які досить часто не існують у чистому вигляді і можуть поєднувати різні форми парламентських процедур. Тому не можна говорити про доцільність/недоцільність існування тієї чи іншої з перерахованих форм парламентського контролю уряду, головним показником має бути її ефективність та позитивний вплив на функціонування системи державного управління.

Інтерпеляції використовуються в парламентських республіках та монархіях, а також у деяких президентсько-парламентських республіках. Ця процедура завдяки особливостям державних традицій, що склалися в кожній окремій країні, по-різному трактується в парламентах та інколи її дуже складно відрізнити від запиту. Так, наприклад, у Німеччині Бундестаг може застосовувати важливі (*Große Anfrage*) та другорядні інтерпеляції (*Kleine Anfragen*). Важливі інтерпеляції є потужним інструментом опозиційних партій для отримання та аналізу інформації від уряду. Такі запити надаються президенту Бундестагу і підписуються парламентською партією або як мінімум 5 % членів Бундестагу. Після отримання відповіді на засіданні парламенту,

така ж сама кількість депутатів може ініціювати дебати. Після цього дозволяється також заявити про додаткові роз'яснення стосовно інтерпеляції. Обговорення часто закінчується внесенням пропозицій про необхідність здійснення певних дій урядом чи підготовки нових законопроектів. Формально висловлення недовіри уряду за результатами *Große Anfrage* не передбачено. Другорядні інтерпеляції стосуються специфічних проблем та використовуються більше задля отримання інформації. Як правило, вони не передбачають парламентських дебатов [595, с. 61].

Ініціаторами інтерпеляції можуть бути як окремі парламентарі, так і певна частина депутатів, але для того, щоб вона була відправлена адресату, її обов'язково має схвалити відповідна частина парламенту, наприклад у Литві це 1/5 частина депутатів Сейму, у Франції 1/10 членів Національних Зборів. Як видно з таблиці 4.1, у країнах Європейського Союзу за наслідками інтерпеляції може бути два типи голосувань. По-перше, це висловлення вотуму недовіри. По-друге, прийняття резолюції, у якій парламент висловлює свою думку про предмет інтерпеляції та відповідь уряду, але без застосування відповідальності уряду. У більшості парламентів мають місце обидва варіанти голосування, як-то в Бельгії, Данії, Франції, Італії, Іспанії, Литві. Застосування процедури вотуму недовіри після інтерпеляції не є розповсюдженим явищем. У Бельгії лише кожна третя інтерпеляція має наслідком внесення резолюції недовіри уряду від опозиції, які відхиляються нижньою палатою [615, с. 266].

Важливо, що в європейських країнах, хоча й закріплене беззаперечне право парламентарів на інтерпеляцію, але ця процедура урівноважується можливістю уряду вплинути, хоча й мінімально, на її застосування. У Люксембурзі уряд має право відмовитися від парламентської інтерпеляції або ж за згодою Комісії з парламентських справ (*Commission de travail*) замінити інтерпеляційну вимогу на питання, для того щоб відвернути негативне голосування парламенту [414, с. 487]. Уряд у Бельгії може заблокувати пропозицію про вотум недовіри за результатом інтерпеляції шляхом внесення на голосування пропозиції повернутися до порядку денного парламенту [595, с. 61].

Широко використовується інститут інтерпеляції в Італії, де він передбачений у двох палатах парламенту, перед якими є відповідальним уряд. За каденцію парламенту кількість інтерпеляцій може досягати 2,5 тис. Однак вони не призводять до відставки уряду чи окремих міністрів і використовуються для організації предметних дискусій з важливих питань, для привертання уваги суспільства та поглибленої перевірки парламентом діяльності уряду.

Певні особливості як у регламентуванні, так і у застосуванні на практиці інтерпеляцій мають президентсько-парламентські республіки. Взагалі сама система державної влади в таких країнах не сприяє частому використанню даної процедури. Так, у Франції інтерпеляції практично не застосовуються через їх збіг із процедурою резолюції недовіри [6, с. 76]. Це пов'язано із незначним впливом парламенту на уряд, у тому числі в питанні притягнення уряду до відповідальності. Як зазначає О. Д. Керімов, система парламентської відповідальності уряду у Франції ґрунтується переважно на інформації, що надає уряд, та дебатах навколо неї, але без можливості голосування за їх результатами, що обумовлюється наявністю стабільної та дисциплінованої більшості, яка перешкоджає висловленню недовіри уряду [129, с. 6-7]. Інша ситуація склалася у країнах, де існують обмеження на кількість інтерпеляцій. В Іспанії така квота на парламентську сесію складає одну інтерпеляцію на 10 членів парламенту [456, с. 21]. У Португалії згідно з Конституцією кожна парламентська група може запросити лише дві інтерпеляції за законодавчу сесію, зрозуміло, що переважно парламентська опозиція вдається до даної процедури.

Взагалі відсутня процедура інтерпеляції в парламентській практиці Великої Британії. Своєрідним її заміном тут є так звана пропозиція, яка за формою є проектом резолюції, у якій визначається позиція нижньої палати з певного питання. Пропозиція обґрунтовується і ставиться на голосування в палаті. Важливо, що дана процедура застосовується як для критики уряду, так й для його підтримки. Одним з варіантів пропозиції може бути проект резолюції, що має на меті висловити недовіру уря-

ду. Проте частіше у пропозиціях висловлюється оцінка депутатами конкретних дій уряду або окремих міністрів. Зрозуміло, що уряд, користуючись підтримкою парламентської більшості, завжди може відхилити подібні пропозиції або внести до них потрібні йому зміни. Більше того, він сам використовує процедуру пропозиції для обговорення в палаті важливих питань і формального схвалення свого курсу.

Розглядаючи інтерпеляцію в країнах ЄС, можна констатувати, що вона рідко призводить до відповідальності уряду, проте це не зменшує значення даного механізму парламентського контролю для системи державного управління. Постанови, які приймаються за результатами інтерпеляції, визначають позицію парламенту стосовно тієї чи іншої діяльності уряду, дають поштовх для корекції та оптимізації його рішень та дій. Та й взагалі потенційна можливість парламенту скласти інтерпеляцію дисциплінує уряд та робить його більш відповідальним за власну діяльність. Незважаючи на те, що предметом інтерпеляції має бути загальноважливе питання, практика засвідчує, що часто переважають питання специфічного та приватного характеру. Також серед недоліків застосування інтерпеляцій у країнах Європейського Союзу можна зазначити те, що вони за сутністю майже не відрізняються від депутатських запитів і взагалі спостерігається тенденція їх використання лише з метою отримання інформації або ж як засобу змусити уряд діяти відповідним чином на догоду інтересам певних політичних сил.

Депутатські запити та запитання як форма парламентського контролю уряду теж широко застосовується в країнах Європейського Союзу. Важливо зазначити, що запит та письмове запитання до уряду тут є ідентичними процедурами. Дебати та прийняття відповідного рішення за результатами запитань передбачені лише в особливих випадках. Наприклад, стосовно питань, на які не були отримані відповіді, або вони не влаштували депутатів можуть бути ініційовані дебати, що регулюється відповідними регламентами державних органів.

Серед основних мотивацій депутатських запитів та питань слід відзначити такі:

1. Отримання інформації.
2. Спонування урядовців до дій.
3. Публічність депутата чи партії та створення репутації в певних сферах діяльності.
4. Вимога пояснення в певних справах.
5. Перевірка міністрів у контраверсійних політичних питаннях.
6. Атака на уряд у складній політичній ситуації.
7. Вияв турботи про виборців.
8. Спонування уряду до компромісів.
9. Демонстрація урядових помилок.
10. Об'єднання опозиційних сил задля майбутньої зміни уряду.

11. Створення атмосфери кризи в управлінні [609, с. 30-31].

Письмові парламентські запитання є досить розповсюдженою практикою у країнах Європейського Союзу. Вони, як правило, подаються заздалегідь у письмовій формі та оголошуються на засіданні парламенту. На відміну від усних, письмові запитання мають на меті отримання більш деталізованої та ґрунтовної інформації, надання якої потребує певного часу. Питання не можуть мати особистого характеру, містити звинувачення тощо. Дозволені як індивідуальні, так і групові питання. Групові питання можуть задаватися лише за умов підпису певної кількості депутатів (в Австрії та Латвії – п'ять членів парламенту, у Литві – дев'ять). Можуть існувати обмеження на кількість письмових запитань від одного депутата у визначений період. Зокрема в Німеччині член Бундестагу має право задати чотири письмові питання на місяць [595, с. 55]. Відповіді можуть бути як письмові, так і усні. Законодавчо прописано, через який проміжок часу має бути надана відповідь на письмове запитання: у Франції він становить один місяць, в Іспанії – 20 днів, у Болгарії – сім днів. За практикою європейських країн письмові питання звичайно публікуються в офіційному бюлетені та на веб-сайті парламенту разом із відповідями для того, щоб з ними могли ознайомитися всі зацікавлені сторони та громадськість. Такі вимоги чітко прописані в регламентах парламенту чи окремих палат.

Такими друкованими органами у Франції є «*Journal officiel*», у Португалії – «*Vicnik Asamblei Respubliki*», у Великій Британії – «*Official Report*». В останній, зокрема, процес запитів та їх доступ до широкої громадськості полегшено завдяки системі електронного таблювання – можливості задавати питання та відповідати на сайті парламенту.

Особлива увага приділяється тим питанням, на які не надійшло відповіді від уряду. Такі питання або виносять на порядок денний під час спільних засідань з представниками уряду, щоб вони забезпечили усну відповідь, або ж друкують їх в офіційних друкованих виданнях, щоб звернути на них увагу уряду та громадськості. Так, у вже згаданому нами французькому «*Journal officiel*» періодично друкується перелік цих питань, після чого уряд зобов'язаний надати відповідь упродовж 10 днів.

У контексті розгляду відповідей уряду на парламентські запити слід торкнутися проблеми їх обов'язковості. Слід зазначити, що уряд може відмовитися надавати відповідь, проте тільки стосовно чітко визначеної тематики або за умов обґрунтованого пояснення причини відмови. Так, наприклад у Португалії уряд зобов'язаний надавати депутатам Асамблеї Республіки відповіді, якщо вони не стосуються сфери державної таємниці (ст. 156 Конституції Португалії). В Австрії відповідь може бути невичерпною, якщо питання не належить до юрисдикції міністра, а також у випадку, якщо інформація, яка має бути надана, вимагає значних матеріальних витрат [496, с. 236]. У Данії відповідно до закону міністри можуть ігнорувати питання, тому що про них згадується лише в Регламентах, а в Конституції лише про інтерпеляції. Однак на практиці вони так чи інакше намагаються відповідати на парламентські запитання. Лише приблизно 6 % питань на кінець сесії залишається без відповіді [402, с. 290]. У Великій Британії ця цифра становить лише близько 2 % і це пов'язано із прийняттям у 2005 році Закону про свободу інформації, який скасував раніше встановлені обмеження на надання інформації [463, с. 3]. Завдяки даному закону депутати отримали дієві механізми задля отримання повної та об'єктивної інформації про діяльність уряду. Навіть якщо уряд або його члени

відмовляються відповідати на питання з огляду на секретність даної інформації, парламентарі можуть звернутися до Уповноваженого з питань доступу до інформації для отримання необхідних даних [463, с. 17]. Однак і досі у Великій Британії традиційно діє норма, згідно з якою міністри можуть відмовитися відповідати на питання, якщо кошти, потрібні для збору інформації, перевищують 750 фунтів стерлінгів [516, с. 6].

Якість отриманих від урядовців відповідей теж є важливою проблемою. У більшості країн існують певні вимоги до поведінки урядовців, зокрема й під час їх підзвітності парламенту. У Великій Британії відповідно до «Міністерського Кодексу» та «Інструкції із надання відповідей на парламентські питання для урядовців» міністри повинні надавати чітку й правдиву інформацію, бути відкритими у своїй діяльності. За виконанням урядовими особами цих вимог стежить Комітет з державного управління [547, с. 11]. Проте, незважаючи на намагання зробити процес отримання урядом необхідної інформації більш прозорим, це далеко не завжди вдається. Формальні та не завжди адекватні відповіді урядовців є досить частим явищем, особливо стосовно питань, які тією чи іншою мірою можуть дискредитувати уряд в очах парламенту чи громадськості. Самі депутати оцінюють письмові запитання досить посередньо. Наприклад, лише 43 % членів британської Палати Громад вважають їх ефективними засобами парламентського контролю уряду [547, с. 13]. Можна підсумувати, що нездатність представників уряду надавати чітку та об'єктивну інформацію про діяльність власних структур в межах підзвітності парламенту негативно впливає на процес державного управління.

Одним з досить дієвих засобів отримання інформації є усні запитання, тому що живе спілкування представників уряду і парламенту надає можливість ведення якомога більш предметного діалогу з актуальних питань державної політики. Французький дослідник П. Ян вважає усні запитання особливо важливими задля системи парламентського контролю, що пояснює такими факторами: 1) вони є постійними, тому що можуть бути задані в будь-який час; 2) вони є індивідуальними, бо задають-

ся окремими членами парламенту; 3) немає обмежень щодо їх кількості; 4) їх можна розглядати як «державний сервіс із надання безкоштовної інформації» [456, с. 108]. У всіх європейських країнах у парламентському порядку денному передбачений час для усних запитань уряду. Переважно на це відводиться певний час один чи два рази на тиждень, але в деяких країнах, наприклад у Франції, питанням уряду може присвячуватися година у вівторок та середу після обіду, а також сесії для усних питань у вівторок вранці. В Іспанії згідно зі ст. 191 Регламенту Конгресу Депутатів кожного тижня під час пленарної сесії мінімум дві години присвячується питанням та інтерпеляціям, однак інколи засідання тривають й по чотири години та більше. Задля більш раціонального використання часу Спікер Конгресу може об'єднувати розгляд питань та інтерпеляцій, якщо вони стосуються однієї теми [547, с. 19]. У Німеччині задля депутатських питань кожного тижня відводиться не більше як 180 хв. під час засідань Бундестагу.

В ідеалі питання від парламентарів мають зачіпати всі сфери державного управління, тому, на думку автора, найбільш ефективна система усних запитань уряду склалася у Великій Британії (вона пізніше була запозичена й іншими країнами, зокрема Польщею). Щоденно одна година у всі дні робочого тижня, крім п'ятниці, на початку парламентського засідання відводиться для усних запитань членам уряду. Міністри з'являються для парламентських питань за ротацією і таким чином кожен з них щонайменше раз на місяць дає відповіді парламенту. Прем'єр-міністр відповідає на питання в Палаті Громад по півгодини щосереді [595, с. 52]. Цікаво, що доля часу, відведеного на усні відповіді урядовців, для Прем'єр-міністра у Великій Британії складає найбільше з усіх європейських країн – 12,5 %. Для порівняння ця цифра в Іспанії становить 6,25 %, а у Франції – 3,5% [547, с. 25]. Таке незначне залучення французького Прем'єр-міністра у процедури підзвітності парламенту пояснюється тим, що головує в Раді Міністрів Франції Президент.

Поширеною практикою є додаткові питання після усної відповіді, які дозволяють уточнити депутату певні аспекти відпо-

віді. Важливо також відзначити, що для того, щоб питання могли задати всі партії, представлені в парламенті, часто в порядку денному зазначається черговість партій у цій процедурі. Проте, як правило, опозиції під час задавання питань надається перевага. Зокрема у британській Палаті Громад лідерам опозиції можна доповнити питання, задане іншими депутатами парламенту, коли спікер їм це дозволяє [595, с. 54]. У деяких парламентах після усних запитань можливі дебати. Саме усні питання можуть стати поштовхом до подальшого ініціювання запитів, інтерпеляцій тощо.

Взагалі за останні півстоліття відзначається збільшення кількості засідань, присвячених запитанням уряду. Свідченням цього є приклад Франції, де парламент не має значного впливу на уряд, але помітною є тенденція до посилення його ролі в системі органів державної влади, зокрема й відносно контролю над урядом. Зміни до конституції, прийняті у 1995 та 2008 роках, модифікували ст. 48 Конституції Франції, потенційно збільшивши кількість засідань, відведених для питань членів парламенту та відповідей уряду. Тепер як мінімум одне засідання на тиждень відводиться для цього, порівняно з лише одним, дозволеним у старій редакції. Також внесено новий абзац, згідно з яким засідання протягом одного тижня з чотирьох резервуються у пріоритетному порядку для контролю за діями уряду та задля оцінки державної політики.

Також характерною тенденцією стає те, що країни навіть зі сталими традиціями парламентського контролю намагаються практикувати нові процедури задля його удосконалення. Так, у 1989 році в Національних Зборах Франції було запроваджено процедуру «питань-відповідей», що являла собою відповіді одного з міністрів на питання парламентарів, які задавалися безпосередньо на засіданні, тобто без підготовки заздалегідь. Однак процедура не користувалася значною популярністю (лише 85 питань за рік) і була скасована в 1992 році [142, с. 75]. Наприкінці 1980-х років була введена у парламентську практику Німеччини щотижнева процедура опитування депутатами уряду щодо тематики його засідань, яка триває 30 хвилин. Проте

кількість питань, що задаються депутатами досить незначна (61 питання за останню каденцію парламенту), тому процедура не користується такою популярністю, як наприклад, письмові та усні запитання [142, с. 134].

Слід зазначити, що в розвинених європейських країнах відслідковується цікава тенденція, пов'язана із проведенням засідань для усних запитань уряду. Якщо раніше ця процедура активно використовувалася опозиційними партіями задля дискредитації уряду, то тепер активну участь у дискусії беруть проурядові партії, що можна пояснити бажанням отримання необхідної інформації задля законодавчої реалізації урядового курсу та корекції урядових дій. Однак, незважаючи на це, депутатські запити та запитання є більш ефективними засобами контролю з боку опозиційних сил. У середньому 70-80 % запитів, за підрахунком автора, надається депутатами опозиційних партій.

Водночас слід зазначити, що спеціально відведеним часом задля запитань уряду не обмежується можливість усного контролю над урядом. Парламент або окремі його палати можуть вимагати присутності членів уряду на власних засіданнях за виникнення такої необхідності. Наприклад, німецький Бундестаг та його комітети згідно зі ст. 43 Конституції ФРН можуть зажадати присутності на їх засіданнях будь-якого члена Федерального уряду, який може виступити у будь-який час. Ст. 69 Конституції Королівства Нідерланди передбачає, що міністри та державні секретарі можуть бути запрошені для участі як у спільних, так і відокремлених засіданнях палат парламенту.

Особливе значення для парламентарів мають так звані термінові питання, що торкаються важливих питань для країни, пов'язаних з певними подіями та фактами. У деяких країнах члени парламенту можуть перервати порядок денний для термінових запитань для уряду. Проте навіть там, де це дозволено, є обмеження на право задавати такі запитання, уряд може відповісти вибірково або не відповідати взагалі. Нерозповсюдженість такої процедури пов'язана із тим, що парламентські правила знаходяться під захистом і не можуть бути ситуативно змінені. В Австрії термінові питання є письмовими, можуть бути

ініційовані п'ятьма депутатами і передбачають усну відповідь міністра та дебати. Для таких питань встановлений ліміт – одне запитання від депутата на рік і з додатковою річною квотою чотири питання від парламентської фракції. У 1996-1999 роках було складено 69 таких питань, за допомогою яких опозиція намагалася дискредитувати діяльність уряду та пропагувати власні стратегії розвитку держави [496, с. 236]. У Німеччині, крім термінових питань, існує також можливість ініціювати одноденні дебати з питань, що цікавлять парламентарів, які можуть ініціюватися парламентською фракцією чи відповідним числом депутатів, що полегшило процедурні реформи та зробило опозицію більш конкурентоспроможною. Головна процедурна відмінність години актуальних запитань у тому, що питання піддається обговоренню. Дискусія може тривати не більше години на день. За каденцію парламенту задається 120-140 таких питань [142, с. 134]. Подібна процедура традиційно склалася у Швеції, де голова Ригсдагу має право після узгодження з представниками партійних груп розпочати спеціальні дебати з актуального питання державного значення. У Люксембурзі для термінових запитань відводиться щомісячно спеціальне засідання, під час якого можуть обговорюватися три питання від партій більшості та три від опозиції з найбільш актуальних проблем [414, с. 487].

Задля економії часу та більш якісного професійного контролю уряду передбачається можливість задавати запитання членам уряду у відповідних парламентських комітетах. Переваги таких питань беззаперечні, особливо у країнах, де парламентські комітети відповідають профілям урядових міністерств, що робить їх ефективними органами парламентського контролю. Взагалі контрольні повноваження комітетів стосовно уряду є досить широкими і заслуговують окремого ґрунтовного дослідження, тому зупинимось лише на процедурі запитань. Вони мають різні форми. Так, у Бельгії парламентські комітети проводять щотижневі сесії, присвячені питанням представникам уряду відносно поточних подій, що дозволяє розвантажити парламент, бо більшість питань задаються на засіданнях комітетів, а не під час пленарної сесії [615, с. 267]. Лише ті питання, на

які не було отримано відповіді в комітетах, виносяться на парламентські сесії. У Данії, де після реформи системи парламентських комітетів у 1972 році, вони мають спеціалізації, подібні до існуючих міністерств, та повинні контролювати відповідні сфери діяльності шляхом адресування письмових питань відповідним міністрам, а також мають повноваження вимагати присутності міністрів на засіданнях для відповідей на питання [402, с. 290]. Письмові питання у такому випадку формально ставляться від імені комітету і тому не повинні містити точку зору, що не поділяється більшістю його членів. Якщо відповіді на питання не задовольняють комітет, він може вийти з ініціативою поставити запитання на пленарному засіданні парламенту. Значне поширення питань у комітетах спостерігається в Іспанії, де кожне третє усне запитання отримує відповідь від уряду під час засідання в комітетах [547, с. 21]. У Румунії питання в комітетах передбачені Регламентом Палати Депутатів після презентації відповідальним міністром доповіді про роботу підрозділу перед відповідним парламентським комітетом один раз на сесію (ст. 54) [534].

Наприкінці аналізу основних форм парламентських запитів і запитань автор вважає необхідним розглянути питання їх кількості та якості, а також їх співвідношення і, як наслідок, ефективності впливу на систему державного управління. Слід наголосити, що інколи дослідники наводять кількість застосування даних процедур як свідчення їх ефективності [284, с. 328]. На думку автора, це не завжди так. Свідченням ефективності скоріше може бути якість отриманої інформації, її вплив на законодавчу діяльність парламенту, усунення виявлених за допомогою запитів та питань проблем, оптимізація роботи виконавчих структур тощо. Автор підрахував кількість запитів і запитань за парламентську сесію лише в деяких країнах (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Кількість запитів та запитань у країнах ЄС
(дані останніх каденцій парламентів у середньому за рік)

Види запитів Країна	Інтерпеляції	Письмові запитання	Усні запитання
Великобританія			
2007-2008	—	57 825	3 736
2009-2010	—	25 467	1 924
Франція	—	17 850	643
Данія	—	4 576	489
Іспанія	78	45 026	1 434
Польща	5 416	2 269	213
Німеччина	592	2961	807
Португалія	6	1514	—

Кількісний аналіз запитів та запитань засвідчує їх зростання за останні 15 років, що можна пояснити такими факторами. По-перше, збільшуються очікування електорату, який жадає активності від членів парламенту. По-друге, покращення умов праці депутатів, які мають сучасну техніку, послуги секретарів, особистих помічників, дослідницьких відділів, що полегшує процедуру запитів та запитань до уряду. У більшості країн Європейського Союзу ведеться активна робота зі зменшення кількості даних процедур та підвищення їх якості. Тому що, як засвідчує практика, значна кількість письмових питань напряду відображається на якості відповідей, призводить до перевантаження відповідних міністерств та департаментів. Чиновники не справляються з покладеними на них функціями і, як наслідок, це призводить до того, що відповіді на запити та запитання надаються досить поверхові та загальні, збільшується час їх надання.

За досвідом Великої Британії, яка має найбільшу кількість урядових питань з усіх країн Європейського Союзу, постала необхідність створення цілих відділів для підготовки відповідей в урядових структурах. Тому постійно ведеться моніторинг якості питань та відповідей, опитування депутатів та урядовців з цього приводу, широке інформування про вартість контрольних проце-

дур парламентарів, що має сприяти збільшенню коефіцієнта їх корисної дії. І вже останніми роками можна спостерігати зменшення кількості як усних, так й письмових запитань, що відображено в таблиці 4.2. Тому в майбутньому більше уваги як урядовцям, так і парламентарям слід приділяти якості питань та відповідей, їх ефективності для процесу контролю.

Таким чином, ми проаналізували особливості застосування у країнах Європейського Союзу основних форм парламентських запитів та запитань. Незважаючи на низку проблем, про які автор згадував під час аналізу, слід відзначити такі позитивні моменти в застосуванні даних процедур:

1. Відкритість їх проведення для всіх державних органів та широкої громадськості. Це реалізується шляхом публікації запитів та питань, відповідей на них в офіційних друкованих виданнях та на сайтах парламентів та урядів країн, транслявання усних питань та відповідей за допомогою ЗМІ та Інтернету тощо.

2. Моніторинг ефективності для парламентарів, що дає можливість з'ясувати проблеми застосування даних процедур, усунути можливі проблеми та підвищити якість питань та відповідей.

3. Тенденція до збільшення спеціальних засідань парламенту для усних запитань уряду, що сприяє тіснішій взаємодії та дієвому парламентському контролю уряду.

4. Існування вимог, що висуваються до відповідей на запити та запитання, які закріплюються у спеціальних офіційних документах, що сприяє підвищенню їх якості.

4.2. Парламентські слухання та дебати як інструменти інформаційно-корекційного контролю уряду

Ефективність державного управління значною мірою залежить від дієвого парламентського контролю за виконавчою гілкою влади. Парламентські слухання та дебати є формою інформаційно-корекційного контролю, важливість яких для процесу взаємодії уряду та парламенту беззаперечна і полягає насамперед у тому, що уможливило безпосередню комунікацію між представниками уряду та парламенту. Практика застосування парламентських

слухань та дебатів в Україні засвідчує, що їх інформаційний та контрольний потенціал не використовується на повну потужність. Оптимізація даних процедур сьогодні є можливою з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу та одночасно не відходячи від українських парламентських традицій.

З метою уточнення термінології та чіткого розмежування понять, слід зазначити, що слухання можна розглядати як форму роботи будь-якого комітету та парламенту в цілому, змістом якої є заслуховування позицій доповідачів, зацікавлених сторін щодо питань, віднесених до компетенції відповідно комітетів або парламенту, визначення найбільш оптимального підходу до врегулювання тієї чи іншої проблеми і прийняття рішення [285, с. 3]. Залежно від кола питань, які є предметом розгляду, слухання бувають парламентські та комітетські. Предметом розгляду парламентських слухань є питання, врегулювання яких віднесено до компетенції парламенту, або будь-які питання, які можуть бути одночасно віднесені до компетенції декількох комітетів; предметом розгляду комітетських слухань є лише питання, віднесені до компетенції відповідного комітету.

Іншою формою роботи парламенту є парламентські дебати (від франц. *debattre* – сперечатися), які являють собою усний обмін думками з метою полегшити прийняття колективного рішення парламенту з певних питань [595, с. 62]. Обговоренню в парламенті можуть піддаватися проблеми законодавства, питання діяльності уряду, звіти та інформації щодо виконання ним бюджету держави, програми власної діяльності, загальнодержавних програм тощо. Актуальними для держав Європейського Союзу стали проблеми функціонування співтовариства, зокрема прийняття резолюцій з пропозицій інститутів Європейського Союзу (Франція), надання парламентом висновків стосовно участі уряду в прийнятті нормативних актів Європейського Союзу (Німеччина) тощо.

Розглянемо докладніше практику проведення слухань у парламенті. Взагалі слухання є дуже важливою парламентською процедурою, значення якої підсилюється тим фактом, що в ній беруть участь не лише представники уряду та парламенту, а також експерти, представники громадських організацій, органів місцевого

самоврядування тощо. А тому слухання дозволяють депутатам здійснювати дієвий контроль за органами виконавчої влади за безпосередньої участі громадськості.

Парламентські та комітетські слухання мають велике значення для урядово-парламентської взаємодії: по-перше, вони сприяють прийняттю зважених державно-управлінських рішень в інтересах суспільства, по-друге, забезпечують зворотний зв'язок між урядом, парламентом та громадськістю та, по-третє, під час слухань відбувається отримання та обмін необхідною інформацією з питань, що потребують вирішення.

Як відомо, залежно від мети слухання бувають інформаційні, законодавчі, контрольні та слідчі. У даному дослідженні ми розглянемо слухання з метою контролю уряду, оцінки ефективності його роботи в тій чи іншій сфері, впровадження відповідних правових актів у життя та аналіз їх відповідності потребам громадян та завданням соціально-економічного розвитку держави.

Взагалі особливістю інформаційно-корекційного контролю над урядом у країнах ЄС є те, що основна роль у цьому процесі відводиться комітетам, які мають, поряд із іншими функціями, такі: моніторинг упровадження законодавства в дію, контроль виконавчої гілки влади та налагодження ефективної комунікації з нею. Тому слухання з метою контролю уряду переважно відбуваються в комітетах парламенту, а не на пленарних його засіданнях. Для прикладу в Іспанії лише 5 % слухань у комітетах пов'язані з обговоренням законопроектів, а близько 50 % – з діяльністю міністерств [547, с. 10].

Парламентські слухання теж мають місце, але вони є винятковим явищем. Проілюструємо цю тезу відповідними прикладами. Так в Іспанії за останні п'ять років було запропоновано 101 загальне слухання в парламенті, з них відбулося лише 28. Отже, у середньому на рік відбувається 5-6 парламентських слухань [547, с. 9-10]. Взагалі-то лише досить широкі питання можуть виноситися на пленарні засідання парламенту. Парламентські слухання в Люксембурзі можуть вимагати парламентські комітети з метою збору необхідної інформації від компетентних осіб та громадськості. Парламент вирішує, чи мають бути такі слухання публіч-

ними. Оскільки такі слухання вимагають значного часу, то вони є нечастими: у середньому за каденцію парламенту відбувається 1-2 таких слухання [414, с. 489]. Також, починаючи з 1990 року, щонайменше 15 депутатів можуть ініціювати проведення парламентських дебатів з проблеми, що знаходиться в компетенції відповідного міністерства. Однак такі дебати теж не є частими, тому що згідно з правилами міністерство не може бути предметом дебатів більше, ніж один раз на рік. У середньому лише двічі на рік відбуваються такі дебати [414, с. 488].

Перевага комітетів у проведенні слухань пов'язана із тим, що вони взагалі є достатньо потужними установами в процесі контролю за урядом. Обумовлене це тим, що в переважній більшості країн спеціалізації та профілі комітетів відповідають міністерським. Це значно полегшує співпрацю комітетів з урядом, робить процес контролю більш фаховим, а тому ефективнішим. Докладніше про роль комітетів у процесі парламентського контролю в країнах Європейського Союзу буде описано у відповідному підрозділі, а в даній частині дослідження ми звернемося лише до особливостей проведення слухань у комітетах.

Автор акцентує увагу на тому, що слухання в комітетах, розповсюджені у практиці майже всіх європейських країн, дозволяють розглядати більш конкретні питання, створити конструктивну атмосферу для дискусії та обговорення через обмежену кількість учасників. Рішення та звіти комітетів з цих питань надаються для обговорення у парламент та, за необхідності, для прийняття відповідного рішення. Як правило, кожен комітет має право вимагати присутності членів уряду як на регулярних засіданнях, так і на слуханнях, які проводить комітет. Як засвідчує практика Німеччини, комітети рідко послуговуються цим правом, зазвичай під час розгляду комітетами важливих питань міністри й самі зацікавлені відвідувати засідання, а якщо не спроможні це зробити персонально, то делегують для представництва державних секретарів [480, с. 31].

Процедура ініціювання слухань у комітетах є достатньо легкою, на відміну від парламентських слухань. Рішення комітету провести слухання у європейських країнах може бути прийняте

простою більшістю членів комітету. У Німеччині, починаючи з 1969 року, ініціювати такі слухання може 25 % членів комітету [542, с. 46]. У Люксембурзі, починаючи з 1990 року, щонайменше п'ять членів парламенту можуть ініціювати проведення комітетських дебатів з проблеми, що знаходиться в компетенції відповідного міністерства [407, с. 488]. Лише в окремих країнах слід отримати на це згоду палати чи її керівництва, що є формальною процедурою. В Іспанії така вимога комітету має бути погоджена з главою парламенту, у Бельгії про слухання у комітеті потрібно повідомити Президію, у Люксембурзі постійні комітети мають отримати згоду президента парламенту і конференції керівників комітету [595, с. 30-31].

Кількість комітетських слухань у парламентах країн ЄС є досить значною. У Франції парламентські офіси, інформаційні агентства та комітети оцінюють політику уряду і дають йому певні орієнтації в діяльності. Результат їх діяльності – значна кількість слухань та звітів. Важливо, що постійні комітети парламенту, які переважно працюють у законодавчому процесі, останнім часом ефективно виконують контрольну функцію щодо виконавчої влади. Кількість слухань у комітетах з метою контролю за останні п'ять років сягнула 1 130, з них 498 за присутності членів уряду [547, с. 8]. Найбільше слухань у комітетах, на думку автора, відбувається в Іспанії. За останні п'ять років було запропоновано провести 3 257 комітетських слухань, з яких відбулося 2 592 [547, с. 9-10].

Проте проведення слухань у комітетах парламенту зовсім не означає, що парламент не має впливу на прийняття рішень щодо тих сфер діяльності, які порушуються під час слухань. Як правило, звіти комітетів виносяться на обговорення парламенту. Обговорення звітів комітету на пленарній сесії є важливим як для самого комітету, так і для парламенту. Доповідь комітету, прийнята парламентом або окремою палатою, представляє вже рішення парламенту, а тому є більш авторитетною з правової точки зору. Водночас парламентські дебати надають діяльності комітету гласності. Рішення щодо винесення доповідей комітету на обговорення в парламенті приймається або за ініціативою відповідних ко-

мітетів, або частіше тими органами парламенту, які відповідають за формування порядку денного засідань. Такі комітетські звіти можуть бути обговорені під час регулярних періодів, відведених на дебати. Зокрема у Великій Британії Комітет по зв'язкам, у який входять представники вибраних комітетів, відбирає ті звіти, які обговорюються під час засідань у Палаті Громад [595, с. 62-63]. Звіти комітетів можуть спрямовуватися до уряду та інших органів виконавчої влади з метою інформування про роботу комітетів та спонукання до відповідних дій задля усунення існуючих проблем.

Підсумовуючи аналіз практичного застосування парламентських та комітетських слухань, слід зазначити, що їх кінцевою метою є вироблення колективно схвалених рекомендацій (постанови законодавчого органу), використання яких дозволило б органам державної влади прийняти оптимальні рішення задля покращення ситуації у відповідній сфері. Важливо, що такі рекомендації мають враховувати інтегровану думку всіх учасників слухань, а не лише депутатів, як це часто відбувається на практиці. Задля підвищення ефективності подальшого контролю рекомендації парламенту або комітету мають передбачати заходи, строки їх реалізації із зазначенням посадових осіб та структурних підрозділів, відповідальних за організацію виконання відповідних дій. У межах контрольної діяльності комітети, комісії та окремі депутати можуть робити запити до відповідних виконавчих структур, вивчати, як вплинуло виконання рекомендацій на вирішення існуючих проблем. Лише на основі цього можна говорити про результативність парламентських та комітетських слухань. Якщо прийняті рекомендації стали основою для діяльності уряду та інших органів виконавчої влади, сприяли поліпшенню ситуації в конкретній сфері, то такі слухання можна вважати ефективними. Проблемою стадії затвердження та реалізації рекомендацій парламенту за результатами слухань в Україні є те, що вона не регламентується законодавчо. Тому вказані недоліки та прогалини правового регулювання процедури слухань призводять до зниження ефективності даного інституту.

Переходячи до розгляду процедури дебатов зазначимо, що ми вже торкнулися одного різновиду дебатов з метою контролю уряду – дебатов за звітами комітетів, але такі дебати можуть прово-

дитися з різних приводів. В Іспанії дебати відбуваються за декларацією уряду або за пропозицією після інтерпеляцій, що дозволяє оцінити діяльність уряду. За останні чотири роки заявлені були 232 такі пропозиції, з них проголосовані були 116 [547, с. 9-10]. Проте найбільше різновидів дебатов існує у британській Палаті Громад (взагалі дебати мають особливості у Великій Британії через те, що члени уряду є членами парламенту). Дебати у Палаті Громад відбуваються, якщо висувається відповідна пропозиція. Існують такі пропозиції дебатов:

- «Обґрунтовані пропозиції», що мають на меті схилити уряд до відповідних дій або політики.

- «Пропозиції відстрочки» є простим засобом обговорити нагальні питання та прийняти рішення палати стосовно питань урядування, а не прийняття законодавства. Існує три типи відстрочки: щоденна, святкова та урядова. Дебати в кінці кожного засідання палати дозволяють членам парламенту ініціювати обговорення питань державного управління та отримати відповіді від міністрів. Урядова відстрочка ініціюється представниками уряду з метою обговорення відповідних питань.

- «Пропозиції на початку дня» ініціюються з метою обговорення теми, яка не була заздалегідь запланована. Члени парламенту можуть підтримати таку пропозицію або внести до неї поправки. Це дуже дієвий засіб, який часто використовується щоб висловити думки окремих членів парламенту та продемонструвати, наскільки цим питанням зацікавлені інші представники. І хоча такі пропозиції рідко є результативними, але мають значний інформаційний ефект. У середньому за сесію пропонується біля 2 тисяч таких пропозицій [547, с. 5].

- Дебати по звітам уряду, наприклад після звіту уряду про виконання бюджету.

- Термінові дебати пропонуються щонайменше 24 членами палати, однак такі пропозиції рідко отримують дозвіл Спікера. Наприклад, за сесію 2007-2008 років лише одна з трьох таких пропозицій була успішною [547, с. 3].

- Тематичні дебати, введені у практику у 2007 році. Вони відбуваються з питань регіонального, національного та міжнарод-

ного значення і тривають у межах 90 хвилин щотижня. Предмет дебатів обирається Лідером Палати (міністром, який координує справи Уряду в Палаті Громад). Лише за останню сесію відбулося 25 таких дебатів [547, с. 4].

У кожній окремо взятій країні ЄС проведення дебатів має певні особливості, обумовлені формою державного правління, а також традиціями, що склалися в парламентській практиці. Зокрема у Франції, де традиційно сильною є роль уряду в парламентсько-урядовій взаємодії, кабінет може виступати із заявами, що спричиняють дебати в Національних Зборах без постановки питання про відповідальність уряду. З 1993 року такі заяви є щотижневими і дозволяють розглядати питання, які, на думку уряду, потребують негайного вирішення [91, с. 341].

Важливе значення для парламентського контролю над урядом мають дебати по урядовим звітам. Формальні звіти уряду перед парламентом є обов'язковими в Австрії, Бельгії, Німеччині, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Іспанії, Швеції та Великій Британії. Не обов'язковим є звітування перед парламентом у Франції, Данії та Італії. Такі звіти торкаються різних сфер діяльності виконавчої влади: виконання бюджету, реалізації програми діяльності уряду, а також інших державних програм тощо. Також парламенти можуть законодавчо закріплювати обов'язок уряду періодично звітувати про виконання відповідних законів. Такі звіти подаються в комітети, що спеціалізуються на певній сфері або на засіданнях парламенту. У Національній Асамблеї Франції постійні комітети можуть призначати одного або більше членів для вивчення реалізації тих чи інших законів [595, с. 24]. Взагалі поширення у країнах ЄС набув алгоритм, згідно з яким експертизу урядових звітів здійснюють відповідні комітети або комісії, а вже потім за результатами звіту проводяться дебати в парламенті. Слід зазначити, що комітети та комісії, виконуючи контрольну функцію, мають досить значні повноваження. Під час аналізу урядових звітів вони можуть викликати відповідальних міністрів для надання додаткових роз'яснень по звітах.

Наведемо особливості урядового звітування в деяких країнах. Так в Австрії уряд повинен регулярно представляти парла-

менту більше ніж 60 звітів, зокрема звіти про соціальне забезпечення, наукові дослідження, мистецтво, державний борг тощо [496, с. 238]. Цікаво, що в Бельгії до 1989 року не було формальної вимоги звітування уряду в цілому перед парламентом, парламентарі могли вимагати присутності міністрів для відповідей на питання та інтерпеляції. Однак така вимога сьогодні існує та була запроваджена через те, що уряд витрачав бюджетні кошти ще перед тим, як парламент схвалював відповідні витрати [407, с. 172].

За останній період значно збільшилася роль регулярних формальних звітів Федерального уряду Німеччини в Бундестазі як для парламентського контролю, так і для законодавчої діяльності. Можна виокремити три основні типи таких звітів. По-перше, уряд має закріплений законом обов'язок надавати регулярні звіти з чітко визначених питань (наприклад, річні звіти з економічного становища, енергетики тощо). По-друге, парламент власною резолюцією може вимагати, щоб уряд надав звіт з певного питання. І по-третє, уряд теж може ініціювати власне звітування [545, с. 362]. Кількість формальних звітів збільшувалося з кожним роком, починаючи з 1949 року: якщо за період 1949-1953 рр. їх було лише 9, то за 1987-1990 – вже 172 звіти [554, с. 490-491].

Особливу увагу в процесі розгляду такої форми контрольної діяльності парламенту, як дебати, слід приділити можливості опозиційних сил у парламенті притягати уряд до відповідальності. У більшості європейських країн опозиція не має преференцій під час парламентських процедур. Існують, звичайно, так звані Дні опозиції, проте фіксована їх кількість не передбачена у європейських парламентах. Розповсюдженими вони є у Великій Британії та Португалії. У ці дні опозиція може визначати питання, що виносяться на обговорення парламенту. У Великій Британії передбачено 20 Днів опозиції на сесію. На 17 з них теми дебатів обирає найбільша опозиційна партія, на останні три – друга за чисельністю опозиційна партія. Зазвичай під час таких днів відбувається від 35 до 40 дебатів [595, с. 3]. Такі дебати дозволяють опозиції порушити монополію уряду на встановлення порядку денного парламенту та змушують уряд відповідати за власну діяльність саме з тих питань, що цікавлять опозицію. Слід зазначи-

ти, що в Україні опозиція не має будь-яких преференцій у процесі контролю уряду.

Наприкінці аналізу особливостей застосування парламентських слухань та дебатів з метою контролю над урядом слід акцентувати на проблемі їх ефективності. На думку автора, можна визначити такі критерії ефективності даних процедур. Насамперед показником ефективності може бути чіткий результат у вигляді рішень комітетів та парламенту в цілому, голосування по яким засвідчує схвалення або критику урядової діяльності, прийняття відповідних рекомендацій. У цьому контексті важливого значення набуває також виконання урядом парламентських (комітетських) рішень та рекомендацій. Іншим показником є існування прав у опозиції ініціювати та здійснювати контрольні заходи, це і право мати більшість у деяких комітетах, визначати порядок денний під час засідань парламенту (Дні опозиції) тощо. Наступним критерієм ефективності контрольних заходів є присутність уряду або окремих його представників у парламенті для надання інформації, звітів, відповідей на питання тощо. Не можна також відкидати кількісні показники застосування контрольних процедур, хоча вони можуть бути не завжди адекватними, бо кількість не завжди означає якість. До того ж, якщо парламентарі не застосовують інструменти перевірки – це може свідчити про те, що вони не бачать у цьому необхідності.

Взагалі ефективність парламентських контрольних процедур та перевірок не можна оцінювати однозначно. Як засвідчує практика, досить ефективні перевірки уряду не завжди є позитивними для процесу взаємодії гілок влади та можуть призвести до дискредитації уряду, урядової нестабільності та державно-управлінських криз. Тому слід застосовувати парламентський контроль лише в межах, що забезпечує функціонування системи стримувань та противаг законодавчої та виконавчої гілок влади.

Таким чином, у парламентах європейських країн комітети поряд із законодавчою функцією відіграють все більш зростаючу роль у процесі парламентського контролю над урядом. Це відображається у збільшенні кількості слухань за участю представників уряду, експертизі та заслуховуванні урядових звітів тощо.

Діяльність комітетів сприяє зростанню відкритості процесу державного управління, надає можливість притягати до відповідальності окремих членів уряду. Не менш важливою формою контролю над виконавчою гілкою влади є дебати в парламенті, які відбуваються за комітетськими звітами з контролю міністерств, урядовими звітами, а також іншими питаннями урядової діяльності. Позитивним моментом є право опозиції періодично впливати на тематику таких дебатів.

4.3. Роль постійних комітетів та тимчасових комісій у процесі парламентського контролю уряду в країнах ЄС

Сучасна демократична держава не може функціонувати без ефективної взаємодії уряду та парламенту. Значну роль у процесі взаємодії відіграє контроль урядової діяльності, який здійснюється парламентськими комітетами та комісіями. Слід зазначити, що застосування термінів «комітет» чи «комісія» переважно залежить від загальноприйнятої у країні термінології. Основною відмінністю можна назвати те, що комітети створюються як постійно діючі органи, а комісії можуть бути як постійними, так і тимчасовими.

Комітети (комісії) парламентів визначають як допоміжні органи (установи), що створюються шляхом пропорційного представництва парламентарів та допомагають виконувати парламентські функції та повноваження. Вони як складові елементи внутрішньої структури парламентів (палат) створюються самими парламентами. За будь-якого способу формування їх склад відбиває співвідношення в парламенті партійно-політичних сил. Повноваження, порядок утворення і діяльності комісій визначаються регламентом парламенту (палати), спеціальним положенням про парламентські комісії, окремі норми, що регулюють їх діяльність можуть міститися в конституціях і конституційних законах.

Теоретично роль комітетів та комісій полягає в попередній підготовці різного роду питань, які потім мають розглядатися на пленарних засіданнях законодавчого органу. Фактично ж комісії самі заздалегідь вирішують багато питань, а палати й парламенти

нерідко майже автоматично затверджують їхні пропозиції. Вважається, що діяльність комісій дає змогу швидше і на вищому професійному рівні вирішувати парламентські справи. Найчастіше діяльність комітетів пов'язують із законодавчою функцією парламенту, але комітети в сучасних парламентах виконують значну контрольну функцію за урядом. І ця їх функція набирає все більшої ваги та актуальності.

Залежно від строку повноважень та обсягу компетенції парламентські комітети поділяються на постійні і тимчасові. Постійні комітети утворюються зазвичай на увесь строк повноважень парламенту, іноді – тільки на період сесії. Такі комітети зазначаються, як правило, у регламентах парламентів (палат) і мають галузевий характер, їх система певною мірою відповідає системі міністерств, діяльність яких підконтрольна комітетам. Постійні комітети на своїх засіданнях обговорюють інформацію міністрів зі своєї галузі, але важливо, що міністри не несуть відповідальності перед ними в повному сенсі цього слова, вони скоріше є підконтрольними та підзвітними. Із цього випливає, що комітети не приймають обов'язкових для уряду і його членів рішень. Кількість постійних комісій (комітетів) у парламентах різних країн неоднакова: від шести в кожній з палат парламенту Франції до 22 у Бундестазі ФРН. Слід звернути увагу, що законодавство деяких країн закріплює певні постійні парламентські комітети за опозицією.

Окрім постійних комітетів, у парламентах утворюються спеціальні, слідчі та деякі інші комісії та комітети. Вони здебільшого діють на тимчасовій основі, для вивчення якого-небудь конкретного питання або вирішення поставленого завдання, після чого їх діяльність припиняється. Спеціальні комісії (комітети) можуть мати найрізноманітнішу предметну компетенцію. Наприклад у Франції спеціальна комісія може бути створена для розгляду будь-якого законопроекту на вимогу уряду, голови палати або кожної з постійних комісій. Одним з різновидів відповідних парламентських структур є тимчасові слідчі комісії або комітети з розслідування. Вони відіграють важливу роль у процесі парламентського контролю виконавчої влади. Слідчі комісії займа-

ються різними питаннями державно-політичного життя, що мають суспільний резонанс: від розслідування зловживань окремих урядовців до масштабних політичних скандалів. Як правило, їм надаються широкі повноваження – викликати свідків і експертів, вести відповідні протоколи, фіксувати докази тощо.

Нарешті, одним з різновидів парламентських комісій у двопалатних парламентах є об'єднані спільні комісії на паритетних, рівних засадах представництва обох палат. Зокрема в Італії існує декілька бікамеральних комітетів з нагляду і контролю, що контролюють уряд зі специфічних питань: телекомунікації, розподілу ресурсів у місцеве самоврядування, безпеки тощо [603, с. 458]. Також поширеною практикою у двопалатних парламентах є формування об'єднаних слідчих комісій.

Контрольна діяльність парламенту багато в чому залежить від системи комітетів, яка склалася в окремих країнах. Для докладного розгляду цього питання автор пропонує звернутися до таблиці 4.3.

Таблиця 4.3

Системи парламентських комітетів і комісій в країнах Європейського Союзу

Країна	Комітети, які здійснюють контроль над урядом
Данія, Люксембург, Португалія, Швеція	Постійні комітети з контролю міністерств, спеціальні тимчасові комітети та слідчі комісії, міністри відповідальні перед будь-яким парламентським комітетом з будь-якого питання
Бельгія, Франція, Німеччина, Іспанія	Постійні комітети з контролю міністерств, спеціальні тимчасові комітети та слідчі комісії, міністри відповідальні перед будь-яким парламентським комітетом, але можуть відмовитися від надання інформації з певних питань
Італія, Велика Британія	Постійні комітети з контролю міністерств, спеціальні комітети та слідчі комісії
Австрія, Нідерланди	Спеціальні тимчасові комітети та слідчі комісії

Як видно з таблиці, комітети європейських парламентів виконують значну роль у нагляді за урядом. Можна визначити три індикатори комітетської влади під час контролю уряду. По-перше, це обов'язок міністрів бути підконтрольними комітетам, як це відбувається у Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Люксембурзі, Португалії, Іспанії та Швеції. По-друге, обов'язок міністрів надавати відповіді будь-яким комітетам та з будь-якого питання, як-то в Данії, Люксембурзі, Португалії та Швеції. Для порівняння у Бельгії, Франції, Німеччині, Іспанії міністрів не можна легально змусити надати відповідь на вимогу комітетів, однак, як свідчить практика, міністри завжди з'являються на вимогу комітетів і надають відповідну інформацію, хоча й можуть інколи надавати нечіткі та поверхові відповіді. Третім критерієм є право парламентських комітетів ознайомлюватися з урядовими протоколами, як це відбувається в Швеції. Такі повноваження збільшують статус та вплив парламентських комітетів. І хоча урядові протоколи не завжди є достатньо інформативними документами, але вони можуть надавати інформацію для критики дій та рішень виконавчої влади.

На основі зазначених критеріїв можна виокремити чотири системи парламентських комітетів у контексті контролю уряду: 1) найбільш потужні в Данії, Люксембурзі, Португалії та Швеції; 2) із середнім рівнем комітетської влади (Бельгія, Франція, Німеччина, Іспанія); 3) з низьким рівнем підконтрольності уряду парламентським комітетам (Італія, Велика Британія); 4) система, за якої не передбачена підконтрольність кабінету парламентським комітетам, які переважно забезпечують розробку законодавства (Австрія та Нідерланди) [407, с. 173].

Говорячи про участь парламентських комісій у процесі контролю уряду, слід виокремити такі сфери їх діяльності: розгляд звітів та інформації міністрів та керівників органів державної адміністрації; аналіз діяльності окремих секторів державного управління, зокрема і впровадження у життя та виконання законів та постанов парламенту; реалізація прийнятих комісіями звітів та рекомендацій; парламентське розслідування шляхом створення слідчих комісій.

Проаналізуємо контрольну діяльність постійних парламентських комітетів стосовно уряду. У переважній більшості країн такі комітети можуть контролювати дії виконавчої влади в межах їх компетенції, зокрема маючи повноваження з отримання необхідної інформації про діяльність уряду та виконання його адміністративної програми. Якщо проаналізувати еволюцію комітетської влади в країнах Європейського Союзу, то слід звернути увагу, що наглядова роль комітетів збільшувалася поступово. Важливим елементом цього процесу стало наближення компетенції парламентських комітетів до сфер діяльності міністерств, що дозволило різко підвищити ефективність контрольної діяльності парламентів. Так, парламентська реформа в Данії у 1972 році призвела до зміни системи парламентських комітетів та розширення їх повноважень – було створено 20 постійних спеціальних комітетів з юрисдикцією, відповідною до урядових міністерств, які мають контролювати відповідні сфери їх діяльності різними засобами [402, с. 290]. В Ірландії у 1998 році комітети отримали право отримувати свідчення від міністрів, у 1979 році у Британській Палаті Громад була встановлена система спеціальних комітетів з нагляду за урядом.

Цілком очевидно, що багато факторів впливають на виконання комітетами їх наглядової ролі. Важливу роль відіграє якісний склад та композиція комітетів. Як правило, склад комітетів відображає політичний поділ парламенту, отже, парламентські політичні групи представлені відповідно до їх чисельного складу. Часто особливі умови представництва в комітетах надані меншим групам, щоб забезпечити їх репрезентацію у комітетах або як повноправних членів, або як спостерігачів. Однак простого представництва членів опозиції в комітетах недостатньо для того, щоб гарантувати ефективний парламентський нагляд. Визначальну роль відіграє фактор лідерства в комітеті. Якщо одна парламентська група керує парламентською більшістю, вона може також керувати більшістю у кожному комітеті, а отже, зазвичай має можливість обмежити діапазон та можливості нагляду комітету над урядом. Інша ситуація складається в парламентах з багатопартійними коаліціями, де позиції лідерства в комітетах,

як правило, закріплені за різними партіями. Багато парламентів у регламентах закріплюють право опозиційних партій керувати певними комітетами або обіймати відповідну кількість місць у комітетських органах управління (у бюро комітету наприклад). На думку автора, саме представництво опозиції в комітетах та в комітетських органах управління надає процесу контролю за урядом більшої об'єктивності та неупередженості, а тому робить його більш ефективним.

Звертаючись до особливостей функціонування постійних комітетів парламенту в країнах Європейського Союзу, зазначимо, що в Німеччині постійні відомчі комітети є основними інструментами парламентського нагляду. Більшість з цих комітетів, яких у Бундестазі 17 скликання налічується 22, як у багатьох країнах ЄС, відповідають спеціалізаціям окремих урядових департаментів. Саме тому німецькі дослідники Р. Шик та В. Зех, характеризуючи структуру комітетів Бундестагу, називають її «дзеркальним відображенням уряду» [331, с. 73]. Комітети можуть рекомендувати відповідним міністрам прийняти ті або інші заходи. І зважаючи на те, що члени комітету представляють політичні партії, які є частиною урядової більшості, від якої залежить стабільне функціонування виконавчої влади, такі рекомендації не можуть легко ігноруватися урядом.

У Швеції повноваження з контролю уряду поряд із постійними спеціалізованими комісіями має також Конституційна комісія Ригсдагу, яка робить річні звіти щодо виконання урядом в цілому та окремими міністрами їх посадових обов'язків. Комісія має доступ до звітів та документів уряду. Звіти комітету розглядаються на пленарній сесії і голосується питання щодо його підтримки чи критики його діяльності. Законними повноваженнями комісії є запит документів відносно ведення урядових справ, і навіть можливість відсторонення від посади та порушення судового переслідування окремих міністрів за незаконні рішення при виконанні посадових обов'язків. І хоча таке судове переслідування не траплялося на практиці у повоєнний період, однак сама можливість його ініціювання надає Конституційній комісії статусу важливого органу контролю за діяльністю уряду. Важливо також, що інші

комісії законодавчого органу, як і окремі його члени, мають право поставити перед Конституційною комісією питання про виконання міністрами службових обов'язків та ведення урядових справ [382, с. 607].

У Великій Британії спеціальні комітети, які, як вже зазначалося, починаючи з 1979 року спеціалізуються на окремих міністерствах, є достатньо важливими інструментами парламентського контролю уряду. Маючи високий рівень спеціалізації, вони здатні здійснювати експертизу відповідних міністерств на високому рівні. Спеціальні комітети можуть вимагати присутності відповідних осіб та надання документів з метою дослідження урядової політики. Незважаючи на те, що комітети не можуть наказувати представникам уряду з'являтися на їх засідання та надавати необхідну інформацію, відмова міністрів від співпраці може мати негативні наслідки для уряду в цілому. Так, згідно з парламентським прецедентом 1979 року, кожен міністр повинен зробити усе можливе в межах його повноважень для того, щоб сприяти діяльності спеціальних комітетів. Окрім цього, з 1981 року передбачена можливість проведення дебатів у парламенті в разі, якщо Палата Громад стурбована відмовою надати інформацію її спеціальному комітету [220]. Тому цілком природно, що на практиці уряд іде назустріч запитам комітетів. І хоча спеціальні відомчі комітети фактично мають незначний вплив на урядову політику, але їх дослідження значною мірою впливають на підконтрольність уряду парламентові.

Важливо, що в процесі контролю за урядом парламент може також створювати загальний наглядовий комітет, який координує роботу інших постійних комітетів. Наглядовий комітет може рекомендувати постійним комітетам досліджувати визначені ним специфічні проблеми. Також і постійні комітети можуть пропонувати наглядовому комітету питання для розгляду [595, с. 16].

Окрему увагу слід приділити контролю за виконанням урядом бюджету, який здійснюють постійні комісії (комітети) парламентів. Слід виокремити два різновиди постійних комітетів, що займають центральне місце в процесі контролю реалізації бюджету. По-перше, це Бюджетний чи Фінансовий комітет, який

співпрацює з Міністерством фінансів, він аналізує Закон про бюджет та готує звіт про його реалізацію. По-друге, це Комітет громадського контролю, який, як правило, не бере участі в розробці бюджету. Він відрізняється від інших постійних комітетів тим, що його склад призначається членами опозиції. Комітет громадського контролю вивчає звіт колегіального аудиторського органу (Рахункової палати, Вищої палати контролю, Рахункового суду тощо). У більшості європейських країн ці інституції є органами парламенту, що здійснюють контроль за виконанням бюджету, вони можуть мати статус самостійного вищого органу фінансового контролю, як-то в Болгарії, Іспанії, Польщі та ФРН, або навіть наділятися певними функціями судових органів (Італія, Португалія, Франція, Словенія). Особливістю даних органів контролю є їх підзвітність парламенту.

Звіти зазначених аудиторських органів, крім спеціальних бюджетних комісій, можуть також вивчати інші постійні комітети парламенту. За результатами роботи та на основі отриманих даних комітети, що спеціалізуються на питаннях бюджету, напрацьовують власні звіти та резолюції, які потім затверджуються парламентом [595, с. 19-20]. Комітети бюджетного контролю можуть спрямовувати звіти відповідним міністерствам, вимагати пояснень та робити рекомендації, які уряд має враховувати. Також мають право вимагати від вищої аудиторської інституції проведення спеціальних ревізій у певних галузях, а також від інших постійних комітетів проведення досліджень щодо виконання урядом спеціальних програм, на які були спрямовані бюджетні кошти.

Представники аудиторської інституції парламенту можуть бути присутніми під час засідань комітетів. Наприклад, у польському Сеймі члени Вищої палати контролю, беручи участь у роботі комітетів, можуть коментувати звіти та інформацію, що надають представники уряду та інші особи, а за вимогою комітету – надавати роз'яснення з питань контролю, що здійснює Вища палата контролю [532].

Комітет з бюджетного контролю може також вимагати відповідну інформацію від міністерств. У Комітеті фінансів, економіки

та бюджетного контролю Національних Зборів Франції сформована система спеціальних доповідачів, які отримують необхідні дані від відповідних міністерств за бюджетний рік та складають звіт, що розглядається комітетом. Під час останньої каденції парламенту в комітеті призначено 44 доповідача, при цьому загальна кількість членів комітету – 73 [517].

У Німеччині парламентський контроль за бюджетом називають «конституційною ревізійною перевіркою». Він є частиною парламентської процедури відправлення уряду у відставку і сприяє контрольним функціям парламенту, забезпечуючи підзвітність і відповідальність окремих осіб у виконавчій гілці влади за їхню бюджетну політику. Звіт про виконання бюджету, який готує Федеральна контрольно-ревізійна служба, аналізується бюджетним комітетом парламенту. Традиційно головування в бюджетному комітеті віддається членові опозиції. Це підкреслює важливість критичного ставлення парламенту до уряду.

Особливий статус бюджетного комітету ще більше підсилюється важливою роллю, яку відіграє його ревізійний підкомітет, що відповідає за парламентський контроль за управлінням бюджетно-фінансовою діяльністю, і у зв'язку з цим тісно співпрацює з Федеральною контрольно-ревізійною службою. Метою цієї структури є забезпечення постійного внесення в бюджетний процес важливих і актуальних фактичних даних. Федеральна контрольно-ревізійна служба здійснює поточний контроль і оцінює характер і хід виконання окремих проектів. І дуже часто робить це з подачі бюджетного комітету [246].

Також варта особливої уваги система парламентського контролю за виконанням бюджету, що склалася у Великій Британії. Вона включає 17 спеціальних (відомчих) парламентських комітетів, у тому числі Комітет з фінансових питань і справ державної служби, а також Комітет у справах державних фінансів у Палаті Громад (Палата лордів традиційно не бере участі в розгляді фінансових питань). З огляду на те, що спеціальні комітети традиційно приділяють більше часу розгляду діяльності міністерств і відомств, ніж фінансовим питанням, а також у зв'язку з відсутністю у них необхідних допоміжних ресурсів і часу, функції контр-

олу за державними витратами з їх боку номінальні. Як правило, вони проводять всього декілька засідань на рік для обговорення планів фінансування відповідних міністерств, викладених у щорічних звітах міністерств про їх діяльність, які представляються до парламенту. Окрім цього, з 1982 року три дні кожної сесії парламенту відводяться для дебатов і голосування за оцінками виконання бюджетів міністерств, що представляються урядом, на підставі інформації, підготовленої спеціальними комітетами.

Слід зазначити, що останнім часом відбувається посилення ролі Комітету з фінансових питань і справ державної служби, який як відомчий комітет курирує діяльність Міністерства фінансів Великої Британії. Комітет проводить щорічний аналіз макроекономічної ситуації в країні, заслуховує міністрів і чиновників з казначейства та публікує доповідь за підсумками розслідування. При цьому комітет прагне не займатися питаннями, що входять у коло розгляду інших спеціальних комітетів. Незважаючи на детальне вивчення діяльності Міністерства фінансів, комітет не пропонує ніякої альтернативної макроекономічної політики, а швидше інформує громадськість по фінансових аспектах діяльності уряду. Його доповіді широко використовуються при проведенні загальних дебатів у Палаті Громад з фінансової діяльності уряду, у тому числі при обговоренні бюджету, економічних прогнозів законодавчої програми уряду на початку нової парламентської сесії, конкретних законодавчих ініціатив.

Центральне місце в механізмі парламентського контролю за витрачанням державних коштів займає Комітет у справах державних фінансів Палати Громад. До його складу входять 15 парламентарів, які обираються на початку діяльності парламенту нового скликання на увесь його термін. До складу комітету, як правило, входить урядовий міністр – головний (фінансовий) секретар Міністерства фінансів, який забезпечує зв'язок між казначейством (урядом) і комітетом. Головні функції Комітету – це спостереження за тим, щоб державні кошти витрачалися на цілі, передбачені парламентом, щоб витрати були зведені до мінімуму і щоб раціональні фінансові методи і практика використовувалися при виконанні бюджету, а також управління в цілому. Основна

частина роботи комітету полягає в розгляді доповідей Головного контролера й аудитора Великої Британії, який є посадовцем парламенту і призначається довічно на свій пост королевою після схвалення парламентом пропозиції прем'єр-міністра по його кандидатурі, заздалегідь погодженій з керівником Комітету у справах державних фінансів. Таким чином, він має незалежний статус та при підготовці доповідей спирається на апарат Національного офісу аудиту Великої Британії, який нараховує близько 700 осіб, що знаходяться в його підпорядкуванні.

Головний інструмент ефективного контролю за витрачанням державних коштів у розпорядженні комітету це те, що його слухання проводяться публічно двічі на тиждень, що дозволяє виносити багато питань фінансової політики уряду на суд громадськості. Винятком з правила є питання національної безпеки, комерційної таємниці, а також питання, що знаходяться в судочинстві. На усіх його засіданнях є присутнім Головний контролер і аудитор, а також спеціальний чиновник Міністерства фінансів, що відповідає за державні фінанси, які виступають у ролі консультантів та свідків. Важливо, що метою слухань є не звинувачення або покарання винних за прорахунки (у комітету немає прав на це), а оцінка зроблених помилок при проведенні фінансової політики з метою їх недопущення в майбутньому.

Період одного розслідування комітету може тривати від півроку до півтора років і включає чотири основні стадії. Перша стадія – аудиторська перевірка Головним контролером і аудитором і публікація відповідної доповіді. Потім доповідь представляється на розгляд комітету, який проводить слухання і публікує протоколи за їх підсумками. Третя стадія – публікація, як правило, доповіді комітету з цього питання, яке включає підсумки аудиторської перевірки, матеріали слухань і рекомендації комітету. І нарешті, після публікації доповіді в двомісячний термін Міністерство фінансів у співпраці з відповідними міністерствами готує відповідь уряду на доповідь комітету. На початку нової сесії парламенту, як правило, виділяється один день для обговорення доповідей Комітету і відповідей уряду. Комітет, у свою чергу, вимагає відповіді від урядовців про ті заходи, які зроблені за підсумками його допо-

відей у ході попередньої сесії. Протягом однієї сесії парламенту комітет публікує близько 50 доповідей, тому між ним і міністерством фінансів йде постійний обмін документацією на усіх чотирьох стадіях розслідування [220]. Британський досвід здійснення контролю за виконанням бюджету свідчить, по-перше, про важливість забезпечення відкритості роботи механізму контролю, доступу громадськості до вивчення стану державних фінансів. По-друге, при здійсненні контролю відбувається постійна опора на широке коло джерел інформації, її порівняння з результатами незалежних перевірок і аудиту. Така система контролю є гарантією того, що уряд поважає волю демократично обраного парламенту країни при проведенні своєї фінансової політики.

Інша важлива частина повноважень постійних комітетів парламенту пов'язана з контролем над урядом за виконанням законів та інших нормативних актів парламенту. Комітет може покладати обов'язок такого дослідження на окремих його членів. Зокрема, в Національній Асамблеї Франції кожен постійний комітет може номінувати одного або декількох членів для формування делегації для вивчення проблеми впровадження законів. Парламенти також часто прописують у відповідних законодавчих актах обов'язок уряду періодично доповідати про виконання тих або інших законів перед комітетами. Можуть також створюватися спеціалізовані комітети з нагляду.

У Словаччині, якщо комітет у процесі контролю за урядом виявляє випадки порушення закону або відсутність його імплементації в урядових нормативних актах, або порушення термінів реалізації, він має повідомити про це відповідному членові уряду або керівникові органу державного управління, який має прийняти заходи для усунення порушення. Якщо цього не відбувається, комітет має поставити це питання перед Національною Радою [595, с. 24].

Значну роль у процесі контролю виконавчої гілки влади в країнах Європейського Союзу відіграють парламентські розслідування. Говорячи про характер парламентського контролю, який здійснюється за допомогою слідчих комісій, слід звернути увагу на його дуалістичність. По-перше, такий контроль полягає у вста-

новленні певних фактів та їх оцінюванні, а отже, є інформаційним. По-друге, це контроль коригуючий (корекційний) і включає в себе певний вплив з боку парламенту на становище контролюваного суб'єкта в майбутньому. Водночас зважаючи на цю другу фазу контролю важливо, що такий вплив не може мати правових наслідків. Це обумовлено тим, що парламент у процесі реалізації функції контролю не може втручатися у справи, які належать до компетенції виконавчої або судової влади в такий спосіб, що може порушити принцип поділу державної влади.

Слідчі комісії є органами парламенту або однієї з його палат, що створюються з метою встановлення фактів неефективного державного управління, викриття зловживань органів державної влади і мають особливі повноваження, наближені до судових та адміністративних. Відносно питання предмета можливого розслідування слід зазначити, що аналіз досвіду проведення парламентських розслідувань у зарубіжних країнах дозволяє констатувати таке. Найчастіше предметами розслідувань слідчих комісій стають порушення у діяльності посадовців, які ставлять під сумнів можливість здійснення ними своїх повноважень на високих державних постах. Це такі явища, як зловживання або перевищення посадових повноважень, факти корупції, несумлінне виконання посадових обов'язків, нецільове витрачання бюджетних коштів, некомпетентність у професійній діяльності, яка може викликати негативні наслідки. Також парламентські розслідування проводяться по фактах технологічних, екологічних катастроф, аварій, пожеж. У зв'язку з підвищеною терористичною загрозою останнім часом все частіше проводяться парламентські розслідування, що стосуються обставин здійснення терористичних актів. Нерідко предметом стають фінансові, соціальні кризи, а також випадки невиконання прийнятих парламентом законів.

Слід виокремити такі елементи, які глибше розкривають поняття слідчої комісії парламенту:

- 1) є внутрішнім органом парламенту, до складу якого входять його члени;
- 2) має повноваження проводити розслідування;
- 3) метою діяльності є дослідження фактичного та правового

стану окресленої парламентом проблеми, зокрема питання про політичну та конституційну відповідальність і формулювання відповідного рішення;

4) для реалізації власної мети комісія має владні повноваження щодо суб'єктів підконтрольної парламенту виконавчої влади, зокрема фізичних осіб задля отримання інформації: такі її функції є аналогічними або подібними до тих, що належать органам судової або виконавчої влади;

5) результати роботи комісії є основою для прийняття парламентом рішення в межах наданих йому повноважень, а також надають суспільству інформацію про справу, яка є об'єктом дослідження.

Взагалі комісії, що наділяються правом проведення слідчих дій, є основним засобом розслідування та притягнення до відповідальності урядових чиновників, який є у розпорядженні парламенту. У цьому контексті важливим питанням є визначення парламентського органу, наділеного компетенцією проводити розслідування. Як правило, у країнах Європи нею наділяються тимчасові спеціалізовані слідчі комісії. Вони мають різні назви: слідчі комітети парламенту в Австрії, Швеції, Польщі, Латвії, Німеччині; парламентські слідчі комісії в Естонії та Литві; парламентські комітети з розслідування особливо важливих справ у Данії тощо. Однак слід звернути увагу на те, що в деяких країнах для проведення парламентського розслідування, поряд із тимчасовими слідчими комісіями, використовуються також наявні в парламенті (палаті) постійні комітети, як-то у Франції та Італії. У Німеччині слідчі повноваження, поряд із спеціалізованими слідчими комітетами, має Комітет з питань оборони, який за покладення на нього обов'язків провести парламентське розслідування наділяється правами слідчої комісії. У Нідерландах з 2002 року нижня палата парламенту має власний постійний слідчий підрозділ, так званий Слідчий Офіс (*Investigation & Verification Office*), основною функцією якого є перевірка даних, котрі уряд надає Палаті Представників.

Слід акцентувати, що прерогативи створення слідчих комісій, як правило, належать нижнім палатам парламенту, тому верх-

ні палати в Чехії, Німеччині, Польщі, Австрії, не маючи повноважень нагляду за урядом, такі комітети створювати не можуть. У Словенії верхня палата – Національна Рада – не може створити слідчого комітету, але може вимагати зробити це у нижньої палати – Національної Асамблеї. Створення слідчих комісій як кожною палатою парламенту окремо, так і двопалатних комісій з розслідування можливе в Італії та Іспанії.

Аналізуючи особливості процедури проведення парламентського розслідування доцільно виокремити його стадії. Російський дослідник Д.Б. Трошев викремлює їх чотири:

1. Порушення парламентського розслідування.
2. Підготовка до проведення розслідування.
3. Збір та аналіз інформації.
4. Оприлюднення заключного звіту [340, с. 7].

Також важливим моментом після проведення парламентського розслідування, на думку автора, є контроль за реалізацією прийнятих рішень парламенту за результатами звіту слідчої комісії. Він може здійснюватися відповідним постійним комітетом, компетенція якого відповідає розглянутій слідчою комісією справі.

Ініціювати створення спеціальної слідчої комісії можуть члени парламенту, а в окремих випадках навіть уряд. Винятком є Австрія та Данія, де лише комітети з внутрішніх справ палат парламенту (Головний комітет та Постійний адміністративний комітет відповідно) можуть запровадити парламентське розслідування. Кількість парламентарів, необхідна для порушення питання щодо створення слідчої комісії, коливається від одного до 1/3 членів парламенту (палати). У Румунії та Іспанії політичні групи парламенту теж мають таке право [595, с. 41]. Іншою є ситуація стосовно прийняття рішення про створення комісії, яке, як правило, вимагає згоди парламентської більшості, незалежно від того, скільки підписів було зібрано на користь такого рішення. Винятком серед країн Європейського Союзу є Німеччина та Португалія, у яких створення слідчої комісії вимагає згоди 1/4 та 1/5 членів парламенту відповідно. Ускладненою є процедура створення тимчасової слідчої комісії у Франції, де пропозиція щодо її створення спрямовується на розгляд парламентського комітету,

що має відповідну спеціалізацію. Лише після аналізу ситуації та звіту комітету палата приймає рішення про необхідність створення слідчої комісії [595, с. 42].

Цілком зрозуміло, що причиною встановлення чітких процедур для створення слідчих комісій є необхідність недопущення використання інституту парламентських розслідувань як інструменту політичного тиску на уряд та парламент, що може призвести до дестабілізації системи державного управління. З іншого боку, вимоги до створення слідчої комісії не повинні стати перешкодою для проведення об'єктивного парламентського розслідування. Не можна дозволити політичним силам, що підтримують уряд у парламенті, блокувати спроби їх ініціювання. У світлі окреслених вище факторів великого значення набуває можливість опозиції ініціювати парламентське слідство, а саме ухвалення рішення про створення слідчої комісії та прийняття рішення щодо її звіту. Було б цілком логічно, щоб меншість у парламенті мала б більше можливостей робити це. Але практика розвинених європейських країн не підтверджує цього.

Для того щоб розслідування було об'єктивним, до складу слідчих комісій залучаються представники різних парламентських фракцій, зокрема й опозиційних. У переважній більшості європейських країн члени комісій обираються парламентом на засадах пропорційного представництва політичних сил. Це означає, що більшість у комісії, як правило, складають представники урядової коаліції. Однак загальною тенденцією є намагання надати можливість малим та опозиційним партіям брати активну участь у роботі слідчих комісій. З такою метою в Німеччині з 1970 року була запроваджена формула представництва за методом Гейера-Німейєра – якщо, зважаючи на малочисельність, фракція не отримує жодного місця в слідчій комісії, вона має право делегувати спеціального спостерігача, який бере участь у засіданнях без права голосу [399, с. 65]. У деяких країнах передбачено надання права опозиційним депутатам отримувати посаду керівника слідчого комітету або його заступника. Часто неписаним правилом є приналежність керівника та заступника до різних політичних фракцій, що також гарантує опозиції участь у керівництві робо-

тою комісії, особливо за умов двопартійної системи. За необхідності, до складу слідчих комісій залучаються експерти з предмета розслідування. У Німеччині при цьому експерти, залучені ззовні, вважаються повноцінними членами комісії і навіть мають право голосу [545, с. 363].

Ефективність роботи слідчих комісій багато в чому залежить від повноважень, якими вони наділені. Як правило, органи, уповноважені проводити парламентські розслідування, наділяються досить широкими повноваженнями. Виокремлюють дві моделі конституційного та законодавчого врегулювання слідчих повноважень комісій. Перша модель передбачає застосування процедур згідно з кримінально-процесуальним кодексом (Польща, Австрія, Німеччина, Італія, Словаччина, Литва). У межах цієї моделі рішення про застосування примусу щодо свідків приймає відповідний судовий орган, до якого може звернутися комісія. Відповідно до другої моделі повноваження комісії врегульовані законодавчими актами, що стосуються діяльності слідчої комісії (у Чехії в Регламенті засідань слідчої комісії, який має ранг законодавчого документа). Це дозволяє злагоджено працювати, спираючись на норми, створені спеціально для потреб слідчої комісії, надаючи їй ширші компетенції і право вирішувати, які саме засоби застосовувати в процесі роботи.

Як вже зазначалося, парламентські розслідування можуть проводитися у відповідності до приписів кримінально-процесуального законодавства, а отримані матеріали можуть бути підставою для порушення кримінальної справи. Слідчі комісії можуть викликати на свої засідання і заслуховувати будь-яких посадових та інших осіб, направляти запити в органи влади, вимагати надання інформації, у тому числі секретного характеру, у якій, як правило, їм не може бути відмовлено. Обмеження може стосуватися урядової інформації, як це відбувається у Великій Британії, де слідчі комітети можуть вимагати відповідні документи міністерств, однак уряд має право надавати дані лише в тому обсязі, у якому вважає за потрібне. Повноваження комісії щодо допиту свідків, як правило, законодавчо закріплені, що надає авторитету парламентському розслідуванню. Відмова з'явитися за викликом

слідчої комісії і давати свідчення загрожує обвинуваченням у неповазі до парламенту або притягненню до адміністративної відповідальності. Слід зазначити, що це є дуже важливим, тому що, як засвідчує досвід Франції, до законодавчого закріплення в 1977 році даного положення мали місце випадки відмови посадових осіб з'являтися на вимогу комісії [115].

У загальному вигляді можна окреслити таку схему повноважень слідчих комісій:

1) у визначеному законом порядку отримувати необхідні дані, що стосуються предмета розслідування, від державних органів, органів місцевої влади, службових осіб та окремих громадян;

2) ознайомлюватись з документами, що мають відношення до предмета розслідування;

3) запрошувати осіб для отримання свідчень чи пояснень з питань, щодо яких проводиться розслідування, заслуховувати їх;

4) залучати фахівців для роботи в слідчій комісії, призначати необхідні експертизи [291, с. 15].

Після проведення розслідування слідча комісія доповідає про його результати на засіданні парламенту (палати). Наслідком звіту комісії може бути притягнення посадових осіб до конституційної або політичної відповідальності, а також направлення справи до правоохоронних органів. Однак парламентське розслідування не може конкурувати із судовим, тим більше підміняти його. Постанови слідчих комісій не підлягають розгляду в суді. Суди вільні у розгляді та оцінці обставин справи і можуть як враховувати, так і не брати до уваги результати розслідування слідчих комісій. У Нідерландах взагалі забороняється, щоб результати розслідування слідчої комісії згодом стали основою судових рішень.

Іншим важливим моментом, на якому слід акцентувати, є те, що звіт слідчого комітету або комісії виконує суто консультативну функцію, він не є обов'язковим для виконання ні для парламенту, ні для уряду, ні для судових органів. У ньому наводяться підсумки діяльності слідчого органу, які можуть бути корисними для подальшого вирішення проблеми компетентними органами. І зрозуміло, що для того, щоб ці рекомендації були втілені в життя, їх має підтримати парламентська більшість. Уповноважені орга-

ни повинні вчинити визначені законом дії для імплементації рішень комісії (наприклад, парламент може ініціювати прийняття закону, спрямованого на вирішення проблеми, що стала предметом розслідування комісії, з урахуванням розроблених нею рекомендацій) [291, с. 11-12].

На думку автора, ефективність імплементації рішення парламенту за результатами звіту слідчої комісії визначає загальну дієвість парламентського контролю, що здійснюється за допомогою даного інституту. Важливо, щоб парламент проводив подальший моніторинг стану впровадження вироблених рекомендацій. Така практика, зокрема, існує у Франції. Після завершення шестимісячного терміну з моменту публікації звіту слідчого комітету, уповноважений член відповідного постійного комітету має представити у своєму комітеті звіт про практичну реалізацію рекомендацій, визначених слідчим комітетом.

Досить часто комісія завершує свою діяльність без подання звіту (до речі, така практика спостерігається також і в Україні). Так, наприклад, в Угорщині більшість із існуючих слідчих комісій не подали фінального звіту на розгляд парламенту, оскільки не могли його створити через розбіжність у поглядах на результати розслідування. Таким чином, функціонування такої комісії втрачає сенс, адже вся суть її діяльності має бути відображена в підсумковому звіті. Світова практика свідчить, що членам тимчасових слідчих органів буває важко знайти консенсус під час створення рекомендацій стосовно подальшого вирішення розслідуваного питання. В Австрії цю проблему було вирішено таким чином: фінальний звіт повинен складатись із усіх позицій та пропозицій, представлених членами слідчої комісії [291, с. 34].

Кожна країна має власні особливості функціонування тимчасових слідчих комісій. Охарактеризуємо їх на прикладі окремих країн ЄС. В Австрії слідча комісія створюється парламентською більшістю і кожна партія, представлена у Вищому парламентському комітеті, автоматично у ній репрезентується. Слідчі комісії працюють за такими самими правилами, як кримінальні суди. До 1988 року діяльність таких комісій не була публічною, але на сучасному етапі Президент парламенту може надати доступ пред-

ставникам медіа до заслуховування показань свідків та експертів, що й робиться у більшості випадків [496, с. 238].

У Бельгії парламентські слідчі комісії були нехарактерним явищем до 1980-х років, тому що парламентська більшість у солідарність із урядом намагалася не дозволяти дії, що могли дискредитувати окремих міністрів чи уряд у цілому. До того ж, навіть коли слідча комісія притягала окремих міністрів до відповідальності, вони не йшли у відставку, доки їх підтримувала правляча партія. Сьогодні слідчі комітети стали альтернативним інструментом парламентського нагляду та їх діяльність набула значної публічності [615, с. 268].

Важливу роль у процесі контролю уряду, як засвідчує практика, відіграє діяльність слідчих комісій в Італії. Значний резонанс отримала робота спеціальних комісій з безробіття, розслідування діяльності трестів (забезпечення свободи конкуренції) і злочинів мафії, що створило багато проблем для правлячих кіл. На думку К. Г. Холодковського, незважаючи на те, що створення деяких комісій надавало уряду можливість затягнути чи відкласти вирішення питань, не можна недооцінювати їх діяльність. У результаті їх діяльності надбанням громадськості ставала достовірна інформація про проблеми управління державою. Так, робота комісії з розслідування злочинів мафії багато в чому підготувала ґрунт для підтримки суспільством рішучих антимафіозних заходів, що були застосовані в 1980-1990 рр. [65, с. 36]. Водночас, саме завдяки парламентським розслідуванням, були відправлені у відставку, а потім притягнені до судової відповідальності низка представників уряду.

В Іспанії парламентські розслідування згідно зі ст. 76 Конституції можуть проводити як спільні комісії Конгресу Депутатів і Сенату, так і створені окремо палатами. Іспанськими фахівцями з конституційного права діяльність слідчих комісій визначається як одна з найбільш значимих функцій, що здійснюється парламентом і використовується для вирішення будь-яких питань, які становлять публічний інтерес. Так, наприклад, протягом 1990-1992 років у Сенаті працювали комісії з розслідування проблем терористичної діяльності, робітників-емігрантів, університет-

ської освіти, повеней, національних аеропортів, продажу й споживання наркотиків і т. п. [214, с. 129].

Дещо інша ситуація склалася у Франції, де процедура контролю виконавчої гілки влади через створення тимчасових слідчих комісій рідко є ефективною. У більшості випадків, коли опозиція хоче створити таку комісію, уряд має можливість за підтримки парламентської більшості запобігти цьому, до того ж саме парламентська більшість має виключне право призначати членів комітету [594, с. 339]. Ускладненим є порядок включення питання про формування комісії до порядку денного засідання палати, оскільки відповідно до п. 1 ст. 48 Конституції Французької Республіки 1958 р. уряд встановлює пріоритетний, а Національні Збори – додатковий порядок денний, що не дозволяє депутатам змінити передбачену програму роботи. По суті, уряд сам вирішує, потребує він контролю з боку парламенту або ні. Крім норм прописаних у Конституції Франції, діяльність тимчасових слідчих комісій регулюється Ордонансом № 58-1100 від 17 листопада 1958 року та Регламентом Національних Зборів Республіки. Рішення про створення слідчої комісії приймається постійною комісією палати – Комісією конституційних законів, яка може відхилити пропозицію про створення комісії, якщо це може спричинити втручання у виняткову компетенцію виконавчої влади або будь-яких інших органів, у тому числі й власне Національних Зборів. Парламентська статистика свідчить, що з 1981 по 1986 роки з 65 внесених пропозицій про створення комісій 60 було відхилено, з 1986 по 1988 роки з 22 пропозицій було відхилено 16 [214, с. 120]. Це пояснюється тим, що Уряд за допомогою конференції Глави Національних Зборів перешкоджав їхньому створенню, вважаючи це обмеженням своєї влади.

На думку дослідника О. Д. Керімова, частота створення тимчасових слідчих комісій перебуває в прямій залежності від відносин між урядом і Національними Зборами Франції. У зв'язку з тим, що в нижній палаті встановлений мажоритарний парламентаризм, між нижньою палатою й вищим органом виконавчої влади існує згода щодо основних питань національної політики, і якщо більшість членів парламенту підтримують виконавчу владу,

то комісії створюються досить рідко [130, с. 81-82]. Однак іншою є ситуація за умов так званого періоду когабітації – співіснування Президента та Прем'єр-міністра, які є представниками різних політичних сил, що може спричиняти конфлікт у межах розділеної виконавчої влади. У таких умовах створення слідчих комісій стає важливою формою парламентського контролю за виконавчою владою, якою фактично керує Президент Франції. Так, з 1997 по 2001 рік було створено 15 тимчасових слідчих комісій.

Згідно з ч. 5 ст. 6 Ордонансу № 58-1100 від 17 листопада 1958 року й п. 1-2 Регламенту Національних Зборів Франції діяльність слідчих комісій носить тимчасовий характер і припиняється з моменту надання доповіді, але не пізніше шестимісячного строку з моменту прийняття резолюції про створення комісії. За цей час необхідно зібрати інформацію й надати висновок палаті. Глава Національних Зборів повинен негайно повідомити Міністра юстиції відносно початку роботи спеціальної слідчої комісії. Згідно зі ст. 145-3, 145-4 Регламенту Національних Зборів, якщо Міністр юстиції повідомить про початок судового розслідування по фактах, які стали основою для роботи слідчої комісії, то таке розслідування повинно бути негайно припинено главою Національних Зборів [543]. Робота комісії припиняється й у випадках розпуску Національних Зборів Президентом Французької Республіки.

Слідчі комісії Національних Зборів Французької Республіки мають досить широкий перелік повноважень у процесі проведення розслідування, серед яких – заслуховування міністрів, парламентарів, а також будь-яких приватних осіб; секретне інтерв'ювання осіб, що мають цінну інформацію; відрядження членів комісії з метою збору необхідної інформації як в межах Франції, так і за кордон; залучення експертів; звернення до Рахункової палати з пропозицією провести розслідування діяльності підконтрольних їй органів та служб. Важливо, що, незважаючи на такий широкий спектр повноважень, слідчі комісії не можуть застосовувати санкцій, їхні висновки й доповіді містять у собі рекомендації щодо врегулювання певного питання. Проте комісія може направити доповідь Міністрові юстиції для порушення останнім судового

розслідування. Проте, як вже зазначалося, у переважній кількості випадків політичні та адміністративні наслідки роботи комісій є незначними.

Слід акцентувати увагу на тому, що загальною тенденцією для всіх європейських країн є нечисельність тимчасових слідчих комісій. За підрахунками автора, в Австрії такі комісії створювалися лише п'ять разів у 1980-х роках, жодного разу у 1990-х роках та лише один раз за останні 10 років. У Бельгії за період 1888-1988 року було створено дев'ять таких комітетів, а починаючи з 1989 року, майже кожен рік створюється по одному комітету. У Португалії створення слідчих комітетів інтенсивно використовується опозицією для контролю уряду, особливо під час функціонування однопартійних кабінетів. Середня кількість таких комітетів складає 8 за кожну каденцію парламенту. У Німеччині за каденцію парламенту в середньому утворюється 2-4 слідчі комісії. В Угорщині за останні чотири роки було створено 14 слідчих комітетів, переважна більшість за ініціативою опозиції.

Підсумовуючи аналіз діяльності слідчих комісій у парламентах країн ЄС, хотілося б навести думку польського дослідника Г. Пайдали, який, аналізуючи особливості інституту парламентського розслідування, звернув увагу на наступні його елементи. По-перше, це чітко окреслена політична мета створення слідчих комісій (часто під натиском суспільної думки). По-друге, межі їх діяльності стосуються процесу контролю, який може виходити за рамки діяльності парламенту як органу (наприклад, отримання свідчень від фізичних осіб). По-третє, сутність парламентського слідства залежить від прийнятого у державі співвідношення між правом та політикою. Можна стверджувати, що провадження слідчої комісії становить конкуренцію для судового провадження, яке керується позитивним правом, а не цілями політичними. Отже, є чітка відмінність від розслідування, що проводиться слідчою комісією парламенту і судовим розслідуванням [382, с. 43].

РОЗДІЛ 5
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ
ВЗАЄМОДІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ
І ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

5.1. Еволюція взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації функцій державного управління в Україні на сучасному етапі

Знаковою подією після обрання Президентом України В. Януковича стало скасування Конституційним Судом України політичної реформи 2004 року та відновлення дії Конституції у її первинній редакції 1996 року, що повернуло державу від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми правління. Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року викликало неоднозначні оцінки експертів та провідних міжнародних організацій, зокрема, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Венеціанської Комісії та Європейського парламенту, які висловили рекомендації щодо необхідності проведення системної Конституційної реформи в Україні. Президент України В. Янукович підтримав ідею конституційних змін в Україні й 21 лютого 2011 року підписав Указ «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї», яка має напрацювати нову редакцію Конституції України [68]. Якими будуть майбутні зміни до Конституції України, поки що незрозуміло. Чи це буде спроба знову повернути країну до парламентсько-президентської форми правління, чи навпаки посилити президентську владу.

Для того щоб зрозуміти, яким чином відбувалася трансформація взаємовідносин уряду та парламенту в контексті конституційного розвитку України, проаналізуємо зміни до Конституції України 2004 року та особливості їх практичної реалізації.

Закон «Про внесення змін до Конституції України», прийнятий 8 грудня 2004 року, який вступив у силу в 2006 році, помітно вплинув на характер відносин між законодавчою та виконавчою владою: послабилася влада Президента України, водночас збіль-

шилося значення Верховної Ради та Кабінету Міністрів України. Такі зміни стали цілком обґрунтованими зважаючи на те, що ініціатори конституційних змін основними завданнями політичної реформи вбачали необхідність забезпечення участі парламенту в формуванні уряду, що робить його похідним від парламентської більшості, та посилення його статусу. Конструкція реформованої системи стримувань і противаг мала створити запобіжники від авторитарних тенденцій, головним ініціатором яких в умовах напівпрезидентської республіки був президент. Парламентсько-президентська форма правління, зокрема, мала попередити можливість Президента України підпорядкувати собі виконавчу вертикаль, за результати діяльності якої він формально не відповідав [208, с. 54]. Важливо, що найбільший приріст статусу і владних повноважень отримав Кабінет Міністрів, який перетворився на цілком самостійний орган державної влади.

Теоретично зміни до Конституції мали оптимізувати взаємовідносини органів державної влади. Однак досягнути таких цілей на практиці так і не вдалося. Для кращого розуміння ситуації автор представив основні зміни, що торкнулися взаємодії гілок влади, у вигляді таблиці Е. 1 (Додаток Е). Як видно з таблиці, після запровадження конституційних змін, частина повноважень Президента України була передана Верховній Раді. Це і призначення Прем'єр-міністра, членів уряду та відправлення їх у відставку. Складення повноважень уряду теж відбувалося перед новообраною Верховною Радою, а не новообраним Президентом України. Кабінет Міністрів став відповідальним не лише перед Президентом, а й перед Верховною Радою теж. Такі зміни дали підстави говорити про перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. Хоча, на думку автора, таке твердження є спірним. Поряд із втратою повноважень Президент України отримав нові важелі впливу на парламент і уряд, а саме – додаткові можливості для розпуску Верховної Ради та право ініціювати процедуру притягнення уряду до відповідальності. Також у нього залишилися, хоча й обмежені, повноваження щодо формування уряду, а саме – право подавати кандидатури окремих міністрів на схвалення парламенту.

На підтвердження думки автора слід навести розрахунок індексу форми правління (ІФП) в Україні. Після впровадження реформи вченими була зафіксована зміна ІФП з +4 (перевага президентської влади) до 0 (урівноваження президентських та парламентських повноважень) [102, с. 122]. За іншими підрахунками ІФП колихнувся у 2006 році з +6 до +3 з перевагою президентської влади, що означає, що Україна залишилася президентсько-парламентською республікою [29, с. 66].

Нова редакція Конституції передбачала зміну процедури формування уряду. Якщо раніше Прем'єр-міністр призначався Президентом України за згодою Верховної Ради України, а персональний склад Кабінету Міністрів особисто Президентом за поданням Прем'єр-міністра, то тепер Прем'єр-міністр України, Міністр закордонних справ та Міністр оборони призначалися Верховною Радою за поданням Президента, а інші члени уряду – за поданням Прем'єр-міністра. Це створило не лише дуалізм у сфері виконавчої влади, а й особливий поділ всередині самого уряду. Підпорядковані Президенту України міністри мали реалізувати його курс, а інші – курс Прем'єр-міністра України, створюючи тим самим загрозу колегіальності роботи членів уряду у випадку, якщо політичні погляди та політичний курс президента та прем'єр-міністра не співпадають. За таких умов конфлікти між урядом та президентом ставали неминучими.

В описаній ситуації ефективність управління залежала б від спроможності налагодження компромісу між урядом та президентом. В основному згідно з практикою Президент має поступатися власними повноваженнями, бо питання управління державними справами зосереджуються в руках уряду, а значна частина одноосібних повноважень Президента не реалізуються. До такого «співіснування» президента та уряду готова не кожна державна система. Як зазначає Р. С. Мартинюк, лише високий рівень політико-правової культури державних посадовців, підкріплений імперативними процесуальними нормами конституції, які встановлюють обов'язкові механізми взаємодії вищих органів державної влади у здійсненні їхніх сумісних повноважень, можуть попередити цілковитий хаос державно-політичного життя [207, с. 202].

Досвід 2006-2010 років в Україні засвідчив, що досягти такого порозуміння між урядом та президентом не вдалося.

Іншою особливістю процедури формування уряду в Україні стало запровадження нової для українського парламенту спільноти – коаліції депутатських фракцій, яка висувала пропозицію Президенту України стосовно кандидатури Прем'єр-міністра. Слід зазначити, що до числа країн, де формуються коаліційні уряди, належать Бельгія, Німеччина, Данія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Швеція. Однак це країни зі сталими традиціями формування уряду, а Україна, як відомо, таких традицій не має. Тому запровадження інституту коаліції депутатських фракцій ускладнило й до того не досконалу процедуру формування уряду, яка спричиняла значну кількість конфліктів між органами державної влади. На думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, закріплення на конституційному рівні поняття парламентської більшості, порядку утворення парламентської більшості, наслідків її не утворення або припинення існування стало відчутним кроком назад у розвитку конституційного регулювання суспільних відносин, тому що у всіх демократичних країнах засади створення та діяльності парламентської більшості належать до категорії політичних і не підлягають регулюванню законодавчими нормами [155, с. 5].

Законодавче регулювання процедури створення та функціонування коаліції до того ж було недосконалим і значно ускладнювало процес формування та діяльності уряду. Це дозволило експертам Національного інституту стратегічних досліджень трактувати коаліцію депутатських фракцій як напівлегальну інституцію [123]. Протягом всього періоду спостерігалися проблеми з формуванням та функціонуванням парламентської коаліції. Для уникнення кризових ситуацій та на угоду певним політичним силам Верховна Рада змінювала положення Регламенту, що регулюють порядок створення коаліції. Так, у серпні 2006 року Регламент було доповнено низкою положень, зокрема:

- продовження терміну пропозиції стосовно кандидатури Прем'єр-міністра та міністрів у разі припинення діяльності коаліції чи укладення нового тексту коаліційної угоди;

- збереження коаліції у випадку виходу частини її членів, якщо при цьому чисельний склад коаліції не стає меншим, ніж визначено Конституцією України [253].

Черговий раз проблема створення коаліції виникла в лютому 2010 року після перемоги В. Януковича на президентських виборах. Чисельність коаліції (у складі Партії регіонів, блоку В. Литвина та Комуністичної партії) була на сім голосів менше необхідної більшості з 226 членів. На початку березня Верховна Рада внесла зміни до Закону про Регламент Верховної Ради України в частині формування правлячої коаліції. Нові положення передбачали, що парламентська більшість створюється окремими депутатами, які підтримують таку коаліцію. Ці зміни до Регламенту дозволили сформувати нову правлячу коаліцію. Відповідно до висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), ця законодавча поправка суперечить статті 83 Конституції, згідно з якою правляча коаліція у Верховній Раді має бути сформована «коаліцією депутатських фракцій», а не окремих депутатів. Відповідно до рішення Конституційного суду щодо конституційності статті 13 Закону про статус народних депутатів України, ухваленому в червні 2008 року, вихід, або навіть не входження до фракції політичної партії, за списком якої депутат був обраний, суперечить Конституції. За висновком суду, «перебування депутата парламентської фракції політичної партії (чи виборчого блоку партій), за списком якої він був обраний, є його конституційним обов'язком, а не правом». Проте 6 квітня 2010 Конституційний Суд України дав інше тлумачення з цього питання, яке йде у напрямі надання дозволу окремим депутатам у Верховній Раді України брати участь у формуванні парламентської коаліції [45].

Закінчуючи аналіз процедури формування уряду, слід відзначити, що взагалі у неї було закладено дуже багато моментів, що могли спричинити конфлікти між органами державного управління. Більшість з них проявили себе відразу після впровадження реформи, інші були можливі лише гіпотетично. Серед останніх можна вказати, наприклад, відсутність чітких умов, за яких персональний склад уряду можна вважати сформованим. Внаслідок

цього у глави держави виникала б можливість штучно створювати підстави для дострокового припинення повноважень парламенту, якщо протягом 60-ти днів після відставки уряду не сформовано новий персональний склад Кабінету Міністрів, а сам Президент не вніс кандидатури Міністра оборони та Міністра закордонних справ [155, с. 6]. Подібні наслідки мала б ситуація, коли Верховна Рада сформувала коаліцію і внесла кандидатуру Прем'єр-міністра України наприкінці 60-денного терміну, відведеного на ці процедури, але Президент України має час на розгляд цієї кандидатури, який виходить за межі 60 днів, відведених на формування коаліції та уряду.

Зміни до Конституції України від 2004 року торкнулися й процедури звільнення членів уряду з посад. І хоча у новій редакції Конституції було чітко прописано, що питання про відставку уряду вирішує Верховна Рада, але цілком закономірним поставало питання стосовно звільнення міністрів, що призначаються за поданням Президента України. За логікою, правом їх звільнення міг бути наділений сам Президент, Прем'єр-міністр або коаліція депутатських фракцій. Однак у Конституції України були відсутні вказівки стосовно того, яким чином це має відбуватися. Така законодавча невизначеність стала джерелом конфліктів між Президентом України, урядом та парламентською більшістю. У цьому контексті слід навести приклад відправлення у відставку Верховною Радою України Міністра закордонних справ Б. Тарасюка, яке викликало неоднозначну реакцію Президента. У відповідь на дії парламенту Президент України видав безпрецедентний за своїм змістом Указ «Про продовження виконання Міністром закордонних справ України Б. Тарасюком своїх посадових обов'язків» [342], перевищивши таким чином свої повноваження.

Недотриманням конституційних норм характеризувався й випадок відправлення у відставку уряду Ю. Єханурова одностороннім рішенням Верховної Ради у січні 2006 року. Постанова Верховної Ради України «Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України» від 10 січня 2006 року була по суті незаконною, бо прийняти таке рішення Верховна Рада мала право лише після попередньої заяви уряду про скла-

дення повноважень, а уряд такої заяви не робив. Теоретично уряд міг бути відправлений у відставку на підставі резолюції недовіри Верховної Ради, однак це суперечило б ст. 87 Конституції, де прописано, що парламент не може висловити недовіру протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. А отже зрозуміло, що парламент порушив законодавство з метою будь-якою ціною відправити уряд у відставку, а вже через півроку, 26 липня 2006 року, скасував власну постанову.

Важливо, що саме компетенція Президента України припинити повноваження уряду завжди були «каменем спотикання» існуючої системи взаємодії гілок влади. Конституція України 1996 року формально дозволяла Президенту одноосібним рішенням без будь-якої мотивації припинити повноваження окремого члена Кабінету Міністрів України чи будь-якого іншого керівника органу виконавчої влади, або навіть відправити весь склад уряду у відставку. Саме збалансування цих повноважень, на думку дослідників Центру політико-правових реформ, дозволило б вирішити більшість проблем, закладених у Конституцію України від 1996 року, шляхом: а) позбавлення глави держави права одноосібно приймати рішення про відставку Кабінету Міністрів України; б) встановлення обов'язку глави держави отримувати згоду Верховної Ради не лише при призначенні, але й при припиненні повноважень Прем'єр-міністра; в) встановлення обов'язку глави держави отримувати згоду Прем'єр-міністра при звільненні окремих членів уряду чи керівників інших органів виконавчої влади, яких призначає глава держави за поданням Прем'єр-міністра [146]. А зміни до Конституції 2004 року, фактично проголосивши принцип відповідальності уряду перед главою держави, механізму цієї відповідальності не передбачили, і Президент України не отримав права впливати на процедуру позбавлення повноважень уряду.

Важливу роль у взаємодії уряду та парламенту відіграє інститут розпуску парламенту главою держави. Зміни до Конституції України від 2004 року надали можливість Президенту розпускати парламент не лише у випадку, коли протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, а також

якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій та протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймалося після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. Такі зміни були цілком обґрунтованими і відповідали найкращим традиціям європейської демократії. Проте на практиці навіть таких розширених можливостей для розпуску парламенту президенту було недостатньо. Втрачаючи вплив на діяльність уряду та парламенту у квітні 2007 року, Президент України В. Ющенко вдався до розпуску парламенту, але з причин, які не були передбачені Конституцією України. У якості обґрунтування розпуску в Указі Президента зазначалося порушення конституційних норм щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а саме – включення до складу коаліції окремих народних депутатів на засадах індивідуального або групового членства, що є грубим порушенням статті 83 Конституції України, яка передбачає формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій виключно депутатськими фракціями [341]. Отже, у відповідь на порушення конституційних норм законодавчим органом Президент України теж порушив їх, приймаючи неконституційний за своєю суттю указ.

Однак на цьому ланцюг антиправових актів, виданих державними органами, не припинився. У відповідь на дії Президента Верховна Рада України прийняла постанову, у якій визначила його указ таким, що не тягне за собою конституційно-правових наслідків, у зв'язку з порушенням Конституції України. Хоча очевидним є те, що висновки про відповідність нормативних актів Конституції може давати виключно Конституційний Суд. Відмова Кабінету Міністрів фінансувати вибори призвела до видання Президентом України ще трьох указів про розпуск Верховної Ради та призначення дострокових виборів. Також такою, що не відповідає Конституції, слід кваліфікувати Постанову Верховної Ради Украї-

ни «Про вибори Президента України та народних депутатів України» від 30 квітня 2007 року, тому що парламент не мав права призначати дострокові парламентські вибори, а підстави для виборів Президента України були відсутні, оскільки діючий Президент не пішов у відставку. Це далеко не повний перелік конституційних порушень органами державної влади в цей період. Важливо зазначити, що єдиним органом, який міг стабілізувати ситуацію в державі, був Конституційний Суд, але й він був дискредитований, піддавався постійному тиску з боку Секретаріату Президента, уряду та парламенту, тому не міг прийняти об'єктивного та неупередженого рішення. Протистояння вкотре закінчилося шляхом «неформальної внутрішньоєлітної угоди», як її називає російський дослідник Н. А. Борисов [30, с. 210]. 27 травня 2007 року була прийнята спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання управлінської кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Порушення конституційних норм під час упровадження політичної реформи не стало новим явищем для управлінської діяльності основних органів державної влади. У зв'язку із цим слід навести думку П. Дан'єрі, який зазначає, що розглядаючи обов'язковість законів в Україні, постає питання про те, чи можна говорити про закони в країні, у якій вони постійно ігноруються. Особливістю української ситуації є те, що закони не повністю ігноруються, а вибірково впроваджуються у життя. Це призводить до концентрації влади в руках тих, хто обирає як та під кого впроваджувати закон. Зважаючи на це, Україна має не «верховенство закону», а «верховенство законами» (владу над законами) [401, с. 50].

Іншим моментом, на якому слід зупинитися при розгляді практичної реалізації змін до Конституції, є те, наскільки можливим була б їх реалізація за інших суспільно-політичних та державних умов в Україні. Дослідники визначають, що значення запроваджених конституційних процедур могло б набути до певної міри формального характеру за умови поєднання низки факторів: наявності усталеної партійної системи з малим числом впливо-

вих центристських партій; дією принципу партійної дисципліни, який забезпечував би тісне співробітництво парламентської більшості й утвореного нею уряду і забезпечував би функціональну цілісність усього державного механізму; високого рівня політичної та правової культури держаних посадовців, відтак, готовності владних структур до конструктивного співробітництва [208, с. 54]. З огляду на це слід акцентувати на тому, що неефективність проведених реформ можна було передбачити. Система державного управління, запроваджена конституційними змінами 2004 року, була частково подібна до системи, що діяла у 1991-1995 роках до прийняття Конституційної Угоди 1995 року, коли парламент і Президент України знаходилися в постійній боротьбі за контроль над урядом. У той період Прем'єр-міністр номінально контролював Кабінет Міністрів, а Верховна Рада та Президент України поділили контроль над урядом. Парламент та Президент боролися за можливість управляти головою уряду, а останній, у свою чергу, за незалежність від обох.

Таким чином, практична реалізація змін до Конституції України, прийнятих у 2004 році, мала такі характерні риси:

1. Немоżliвість ефективного функціонування системи державного управління за умов зміненої Конституції. Закріплений був дуалізм влади, проте розподіл відбувався не лише між гілками влади, а й всередині гілок. Зміни до Конституції замість того, щоб встановити систему стримувань та противаг, створили систему перекривання повноважень [401, с. 146]. Це проявилось у змаганнях при призначенні міністрів, постійній боротьбі між парламентом та Президентом України за вплив на діяльність уряду при проведенні державної політики.

2. Для періоду впровадження змін до Конституції у практику характерним стало порушення конституційних норм майже всіма суб'єктами державного управління. У результаті цього були дискредитовані важливі засади демократичного устрою та авторитет інститутів арбітражу, основним з яких є Конституційний Суд України. Практика засвідчила, що Конституційний Суд не став арбітром у протистоянні між гілками влади як в силу тиску на нього, так і в силу недовіри всіх учасників конфлікту. Прийняті

з порушенням Конституції України зміни до Конституції впроваджувалися аналогічним чином.

Після того як Президентом України в лютому 2010 року став В. Янукович, актуалізувалося питання про перегляд Конституції України. У липні 2010 року 252 народних депутати України подали звернення до Конституційного Суду з проханням визнати таким, що не відповідає Конституції закон про внесення змін до Конституції № 2222 від 8 грудня 2004 року. 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України прийняв рішення про визнання даного закону неконституційним «через порушення конституційної процедури його розгляду і прийняття» [276]. Головним аргументом було те, що Верховна Рада перевищила свої повноваження, закріплені у статті 159 Конституції, оскільки вона не могла змінити Конституцію без висновку Конституційного Суду. Справді, у відповідності зі статтею 159 Конституції, проект закону про внесення змін до Конституції може бути розглянутий Верховною Радою «після отримання висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції».

У зв'язку із цим нагадаємо, що проект Закону № 4180 про внесення змін до Конституції України, який був взятий за основу, отримав висновок Конституційного Суду від 12 жовтня 2004 р., який визнав його таким, що відповідає вимогам ст. 157-158 Конституції України. Однак законопроект не мав необхідної підтримки парламенту і з метою забезпечення такої підтримки відбулося нове коригування його тексту. На голосування 8 грудня 2004 р. для прийняття в цілому був запропонований текст законопроекту, який містив досить істотні змістовні відмінності від варіанта, перевіреного Конституційним Судом. Незважаючи на це, парламент проголосував за прийняття проекту в цілому, після чого проект у залі засідань Верховної Ради України був підписаний Головою Верховної Ради та присутнім на засіданні Президентом України, ставши законом. Таким чином, при голосуванні за конституційний законопроект була порушена низка процедурних норм:

- «пакетне» голосування, не передбачене Конституцією України;

- до тексту законопроекту про зміни до Конституції в процесі обговорення та ухвалення вносилися змістовні зміни (що не допускається після отримання висновку Конституційного Суду і потребує згідно із законодавством повторного подання до цього органу) [251, с. 143].

Оцінюючи рішення, прийняте Конституційним Судом, слід сказати про його негативний вплив на конституційний процес в Україні шляхом створення прецеденту, за яким будь-які зміни, внесені до Конституції, навіть через 10-20 років після набуття ними чинності, можуть бути переглянуті і скасовані у зв'язку з процедурними порушеннями, допущеними під час їх ухвалення [230, с. 29]. Водночас, слід зазначити, що й відмова від визнання Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2004 року неконституційним означала б, що парламент і надалі при ухваленні змін до Конституції може порушувати будь-які конституційні вимоги процедури розгляду й ухвалення змін, не остерігаючись контролю з боку Конституційного Суду України.

Скасування конституційних змін 2004 року і повернення до редакції Конституції України 1996 року спричинило такі зміни у взаємодії парламенту та уряду:

- 1) існування коаліції депутатських фракцій не передбачене та її формування не є обов'язковим;

- 2) Верховна Рада України перестала формувати виконавчу владу, а лише дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;

- 3) відновлена роль Президента України у формуванні органів влади та призначенні службових осіб. Він знову призначає (за згодою Верховної Ради України) Прем'єр-міністра України, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку; призначає (за поданням Прем'єр-міністра України) членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та припиняє їхні повноваження на цих посадах; утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

- 4) Президент України втратив дві додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України,

залишилася тільки одна підстава – якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

5) Кабінет Міністрів України відповідальний тільки перед Президентом України, а Верховній Раді України – підконтрольний і підзвітний;

6) Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України;

7) члени Кабінету Міністрів України заявляють про свою відставку Президенту України.

Поновлення Конституції України у її первинній редакції повернуло й всі проблеми у взаємодії органів державної влади, що існували до прийняття політичної реформи 2004 року, серед яких: незбалансований характер системи влади; зниження політичного впливу Верховної Ради як представницького органу; підпорядкування виконавчої влади, зокрема уряду та місцевих адміністрацій, Президенту України, який, однак, не несе відповідальності за результати їх діяльності; відсутність ефективних механізмів впливу парламенту на систему виконавчої влади та політичного зв'язку між Верховною Радою (депутатською більшістю) і Кабінетом Міністрів як передумови їх конструктивної взаємодії; недостатність і неефективність системи стримувань і противаг між Президентом і Верховною Радою (зокрема, відсутність реальних можливостей для розпуску парламенту Президентом України і для здійснення парламентом процедури імпічменту), відсутність дієвих механізмів парламентського контролю [157, с. 4].

Сучасна модель державного управління характеризується несамокритичністю уряду та інших органів виконавчої влади, їх повною підконтрольністю та підпорядкованістю Президенту України. Значно послабився контроль Верховної Ради за Кабінетом Міністрів України та виконавчою вертикаллю в цілому. Така модель була закріплена також у прийнятому 7 жовтня 2010 року Законі «Про Кабінет Міністрів України». Законодавці пішли навіть далі у сторону підвищення впливу Президента України на діяльність уряду, зазначивши у ст. 10 Закону про те, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України [107]. Сьогодні модель державного правління

України є фактично наближеною до необмеженого президентського правління і є цілком ефективною в сучасних суспільно-політичних умовах, коли не існує значних розбіжностей між урядом і парламентом. Парламент підтримує уряд і законодавчо реалізує його стратегічний курс. У випадку втрати урядом підтримки більшості у Верховній Раді України можуть знову в повну силу проявитися всі дефекти, закладені в системі державної влади за Конституцією 1996 року, що спричинить повторення конфліктів повноважень між органами державної влади.

Підсумовуючи, слід зазначити, що сьогодні, маючи негативний досвід впровадження конституційних змін у 2006-2010 роках, слід підійти до конституційного процесу більш уважно. Конституційна реформа 2004 року запровадила низку змін, що мали трансформувати форму правління до парламентсько-президентської, але деякі з них фактично не були апробовані в жодній країні світу, а тому ефект таких змін був цілком непередбачуваний. Слід було удосконалити систему управління в тих аспектах, які вже давно потребують змін, не вирішеними вони є й досі:

1. Зробити обов'язковим затвердження Програми Кабінету Міністрів України під час формування уряду (інвеститура уряду). Парламентська інвеститура є механізмом забезпечення реальної участі парламенту у формуванні уряду й передбачає вотум довіри кандидатові на посаду прем'єра і програмі дій нового уряду. В Україні інвеститура уряду та Програма діяльності уряду є непов'язаними між собою. Це надає змішаній формі правління в Україні особливої винятковості. Україна є єдиною країною зі змішаною формою правління, де Програму діяльності уряду можна затвердити будь-коли, або не затвердити взагалі, тобто уряд теоретично може функціонувати без програми.

2. Ввести інститут вотуму довіри уряду, зокрема також у зв'язку із прийняттям окремих законопроектів, що оптимізує взаємодію уряду та парламенту.

3. Дозволити достроково розпускати Президенту України парламент у відповідь на вотум недовіри уряду або взагалі без обмежень. Навіть якщо ці повноваження Президент не буде використовувати на практиці, він матиме важливий ресурс для контр-

оліо парламенту, а парламент матиме стимул не провокувати конфлікти з урядом та Президентом.

4. Розглянути можливість введення конструктивного вотуму недовіри уряду.

5. Запровадити індивідуальний вотум недовіри членам уряду.

6. Збільшити вплив уряду на законодавчу діяльність Верховної Ради України шляхом надання уряду можливості впливати на формування порядку денного парламенту та надання пріоритетності урядовим законопроектам.

7. Вирішити питання про належність Президента України до виконавчої гілки влади за умов, якщо Україна залишиться президентсько-парламентською республікою.

8. Передбачити санкції стосовно посадових осіб та органів державної влади в разі невиконання ними процедур, визначених Конституцією та законами України.

Автор виходить з того, що в сучасних умовах можна вести мову про зміну системи державного правління на парламентсько-президентську або залишати президентсько-парламентську форму із певним розширенням впливу парламенту на уряд та збільшенням його незалежності при прийнятті рішень від Президента України. У найближчий час немає перспектив перетворення України на парламентську республіку. Європейський досвід засвідчує ефективність такої форми правління за умов високого ступеня національної єдності, розвинутих і відповідальних політичних партій, низького рівня політичної корупції, стабільної економіки. Тобто таких передумов, які відсутні в Україні.

5.2. Оптимізація співпраці Кабінету Міністрів і Верховної Ради України в процесі реалізації законодавчої функції

Співпраця уряду і парламенту є важливою складовою процесу законотворення. Від ефективності даної співпраці безпосередньо залежить суспільно-політичний та економічний розвиток держави. Верховна Рада України має своєю головною функцією прийняття Конституції України та законів, за якими функціонує весь державний механізм, а Кабінет Міністрів України та очолю-

вана ним виконавча вертикаль влади, у свою чергу, втілює у життя положення, прийняті парламентом. Обидві сторони є зацікавленими в оптимальній співпраці в законодавчій сфері: уряд має впливати на процес розгляду і прийняття необхідних йому для реалізації власного курсу законів, а Верховна Рада має враховувати думку уряду для того, щоб прийняті нею закони були актуальні та необхідні для країни в межах державного курсу, який проводить уряд. Лише злагоджене функціонування уряду і парламенту в законодавчій сфері гарантуватиме стабільний і поступальний розвиток держави.

Водночас слід зазначити, що органи державної влади передусім Кабінет Міністрів України, ще не використовують усіх своїх можливостей для забезпечення ефективної законотворчості. Слід визнати, що ситуація, що склалася з участю уряду в законодавчому процесі, з реалізацією права законодавчої ініціативи не сприяє виконанню ним своїх функцій з повномасштабного вирішення тих завдань, що стоять перед державою. Необхідність активізації законопроектної роботи уряду, посилення його ролі в цій сфері конституційно-правових стосунків висуває якісно нові вимоги до системи організації законодавчої діяльності. Неабиякою мірою це обумовлено слабкістю теоретико-методологічних розробок у цій сфері, підміною наукових підходів політичним прагматизмом, відсутністю системності в здійсненні законотворчої діяльності уряду. Ця обставина пов'язана і з недосконалістю нормативної правової бази, що регламентує взаємодію уряду і парламенту України в законодавчому процесі.

Розглядаючи сучасний законодавчий процес в Україні, слід акцентувати увагу на проблемах, які існують у законодавчій сфері. Основним недоліком є несистемність законодавчого процесу, що підтверджується постійним внесенням змін до прийнятих законів. Кількість змін, внесених до законів України, щорічно невпинно зростає, якщо в 1991 році таких змін було внесено 10, то у 2004 році – 183. Майже 76 % усіх зареєстрованих законопроектів і 56 % ухвалених законів – це зміни до чинного законодавства, а не якісно нові рішення. Іншими словами, більшу частину свого робочого часу Верховна Рада України витрачає на перегляд своїх

же актів. Між тим, у ряді випадків необхідним є прийняття саме нових законів, а не внесення «косметичних» змін до чинних [169, с. 8]. Численні зміни до вже прийнятих законів є одним із індикаторів неналежної підготовки проектів, їх прийняття без відповідного економічного та соціального обґрунтування та прогнозування, оцінки ефективності.

Швидкі зміни законодавства не дозволяють точно прогнозувати його розвиток. Відбувається «правова інфляція» законодавчих пропозицій і законодавства взагалі. Тому важливим аспектом впровадження практики правозастосування в нормотворчу діяльність є напрацювання чітких напрямків зміни законодавства. Відсутність концептуального бачення перебудови системи законодавства призводить до дезінтеграції в ході законотворчого процесу, несистемного напрацювання актів, неузгодженості відносно їх розробки і прийняття, відсутності єдиного підходу до одних і тих же об'єктів правої регуляції [321, с. 68].

Законодавчий процес у цілому є непередбачуваним. Наприклад, Закон «Про податок на додану вартість» з дня прийняття переглядався 139 разів, Закон «Про оподаткування прибутку підприємств» – 126 разів. Непоодинокими є випадки, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу у першому читанні та в цілому як закони. Під час розгляду законів парламент часто нехтує положеннями Конституції України. Про це свідчить такий промовистий факт. Протягом 2007-2009 років Конституційним Судом України загалом було ухвалено 77 рішень. З них 45 % стосувались конституційності законів. Дві третини розглянутих Конституційним Судом законів повністю чи частково було визнано неконституційними [169, с. 9].

Невисока якість правотворчості в країні не лише дестабілізує економічну й політичну обстановку, але й актуалізує проблему моніторингу нормативних правових актів як на стадії розробки і прийняття, так і після набуття ними чинності. У свою чергу, низька ефективність правозастосування пов'язана з такими чинниками, як відсутність об'єктивної інформації про реалізацію законодавчих актів; неприйняття необхідних для забезпечення реалізації

закону підзаконних актів, що також порушує зворотний зв'язок між законодавцем і виконавцем законів; неоднозначне тлумачення норм права, їх застосування без врахування інших однорідних норм, невикористання норм права (закону), незаконне обмеження прав громадян і юридичних осіб і т. д.

Іншою проблемою є перевантаженість законодавчого органу законопроектами. Проведений аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України V та VI скликань засвідчив, що її діяльність систематично перевантажена значною кількістю законопроектів, які мають насамперед рятувальний (нагальний) характер. Як ніколи раніше загострилася проблема пошуку оптимальних шляхів удосконалення чинного законодавства, забезпечення системності законодавчого процесу [113, с. 9]. Вирішення вищезгаданих проблем значною мірою залежить від налагодження ефективної взаємодії уряду й парламенту під час прийняття законів. Результатом такої співпраці має стати підвищення якості схвалюваних законів, їх стабільність, позитивний вплив на соціально-економічний розвиток країни.

Розпочнемо із взаємодії, яка відбувається в процесі реалізації урядом власного права законодавчої ініціативи. В Україні правом законодавчої ініціативи поряд із урядом володіють депутати, Президент України та Національний банк України. Одним з механізмів, що надає уряду певні можливості впливу на законодавчий процес, є закріплення за ним права на внесення окремих категорій законопроектів. Як в інших європейських країнах, Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України, а проекти законів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України.

Як вже зазначалося в другому розділі дослідження, практика країн Європейського Союзу засвідчує, що уряд є активним постачальником проектів законів до парламенту. Частка урядових законопроектів у загальній кількості внесених до парламенту коливається в межах 50-60 %. Іншою є ситуація в Україні, що відображено на рис. 5.1.



Рис. 5.1. Активність суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесених законопроектів у 2007-2009 роках

З наведених даних видно, що в Україні у 2007-2009 роках найбільшу активність у розробці законів виявляли народні депутати – 82,57 %. Частка законопроектів Кабінету Міністрів складала лише 14,23 % від поданих до Верховної Ради проектів законів. Слід зазначити, що в 2007 році цей показник становив 12 % [343, с. 28]. Отже, рівень залучення уряду до процесу розробки законів є низьким, а основними ініціаторами законопроектів є народні депутати України.

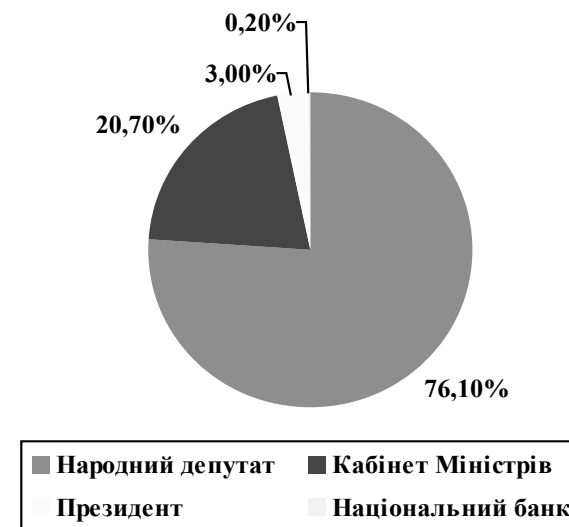


Рис. 5.2. Активність суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесених законопроектів у 2010-2012 роках

Водночас за даними іншої діаграми (рис. 5.2) можна спостерігати, що за останні 2 роки відзначається збільшення кількості законопроектів, внесених Кабінетом Міністрів України, за рахунок законопроектів народних депутатів. Це частково можна пояснити укріпленням виконавчої гілки влади після скасування змін, внесених до Конституції України у 2004 році, а також налагодженням конструктивної співпраці між урядом і підтримуючою його більшістю в парламенті. Така тенденція є позитивною і свідчить про зростання значення уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи.

Говорячи про ефективність законодавчих ініціатив уряду, слід зазначити, що з поданих урядом у 2010-2012 роках законопроектів 47,9 % стали законами України. Це досить вагома час-

тина законів, особливо якщо порівнювати з показниками інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Але якщо порівнювати з аналогічним показником країн Європейського Союзу, який сягає 90-100 % [579], то в Україні уряд не можна вважати активним постачальником законів. На думку автора, це свідчить про недостатній рівень співпраці уряду та парламенту, що призводить до того, що уряд не може ефективно впроваджувати у життя власну політику, яка значною мірою залежить від прийняття відповідних законів Верховною Радою України. Водночас наведені статистичні дані дозволяють стверджувати, що урядові законопроекти відрізняються особливою ретельністю, високим фаховим рівнем правових норм, а отже, дозволяють говорити про їх більш високу якість порівняно із законопроектами, що вносяться іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Необхідно також відзначити, що законопроекти Кабінету Міністрів України характеризуються, як правило, спрямованістю на регулювання саме тих суспільних відносин, які відрізняються найбільшою значущістю, насущністю і потребою в нормативній регламентації.

На противагу поширеній у країнах Європейського Союзу практиці, в Україні окремі депутати користуються правом законодавчої ініціативи, що в більшості випадків зменшує ефективність законодавчого процесу. Право законодавчої ініціативи народного депутата фактично є необмеженим – депутати можуть вносити законопроекти навіть про зміни до Державного бюджету (що є нетиповим для загальноєвропейської практики) [169, с. 9]. Так, народні депутати України в середньому щорічно вносять більше ніж 1 тис. законопроектів, що значно перевищує пропускну здатність Верховної Ради України. Із запропонованих депутатами законопроектів стають законами лише 10,9 %, інші – майже 90 % – відхиляються парламентом. Це яскраво засвідчує той факт, що депутатські законопроекти лише перевантажують парламент і затягують законодавчу роботу.

Можливість внесення законопроектів окремими депутатами заважає якісному відсіву законопроектів та виявленню таких, які користуються найбільш широкою підтримкою. Організаційно-правовою формою «стримування» індивідуальної законодавчої

ініціативи депутатів парламенту, яка призводить до марної трати часу та коштів, може стати наділення цим правом постійних комітетів, фракцій або 15 депутатів Верховної Ради України. Це характерно для більшості країн ЄС. Зрозуміло, що саме по собі таке «стримування» не може та і не повинно стимулювати законодавчу ініціативу уряду. Воно може стати лише передумовою підвищення якості законопроектів, перенесення центру тяжіння законопроектної роботи до комітетів і комісій, а через них залучення до неї членів уряду або його представників. Як альтернативне рішення, можна прийняти рекомендацію експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, які виступають за внесення змін до Конституції України, які позбавлятимуть окремих народних депутатів права законодавчої ініціативи та закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за фракціями і депутатами в кількості, що дорівнюватиме мінімальному кількісному складу фракції, визначеному Регламентом Верховної Ради України [141, с. 40].

Іншим важливим елементом, що посилить статус уряду як субєкта законодавчої ініціативи, є ефективне планування законопроектної діяльності. У цьому контексті слід погодитися з думкою дослідниці О. Г. Макаренко, яка стверджує, що планування законодавчої діяльності задає систему базових критеріїв державної політики, у тому числі підвищення ефективності та цілеспрямованості всієї законодавчої діяльності [197, с. 43]. Згідно з п. 66 Регламенту Кабінету Міністрів України розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами і дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра. Говорячи про перспективний план законопроектних робіт, то згідно з Регламентом він розробляється Міністерством юстиції строком на п'ять років відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів з урахуванням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, інших державних програм, концепцій реалізації державної політики та пропозицій центральних органів виконавчої вла-

ди. Перспективний план законопроектних робіт затверджується Кабінетом Міністрів не пізніше ніж через три місяці після схвалення Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів [256]. Дещо відмінною від задекларованої є практична реалізація перспективного планування. Так, нині діючий уряд М. Я. Азарова, як і більшість його попередників, не приймав Програми діяльності Кабінету Міністрів, яку фактично замінила Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. Нова Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки, схвалена Верховною Радою України у грудні 2011 року, була заветована Президентом України. З огляду на відсутність Програми діяльності Кабінету Міністрів України, не було прийнято й перспективного плану законопроектних робіт, розрахованого на 5 років і передбаченого чинним Регламентом уряду. Таким чином, порушується Конституція України та низка законів та підзаконних актів, згідно з якими передбачено прийняття Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка фактично є засадою його діяльності. Водночас така ситуація негативно впливає на системність законопроектної роботи уряду.

З огляду на ситуацію, що склалася, українські дослідники пропонують різні шляхи вирішення проблеми. З метою посилення ролі уряду в підготовці та внесенні законопроектів на розгляд парламенту, експерт Д. Ковриженко пропонує розглянути можливість внесення до Конституції України змін, які передбачатимуть схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України як умову набуття Урядом повноважень, визначатимуть строк її подання на розгляд парламенту та наслідки несхвалення [141, с. 40]. Проте, на думку автора, це також не гарантує вирішення даної проблеми, бо вона є більш широкою і пов'язана із нівелюванням обов'язку виконання законів і підзаконних актів вищими органами державної влади.

Отже, відсутність перспективного плану законодавчої роботи знижує ефективність стратегічного законопроектного планування Кабінету Міністрів України. Однак, незважаючи на це, поточне планування законодавчої діяльності відбувається згідно з

визначеними термінами. Уряд щорічно розробляє та затверджує орієнтовний план законопроектних робіт, згідно з яким розробляє проекти необхідних законів. Так, говорячи про діючий уряд, такі плани законопроектних робіт були затверджені розпорядженнями Кабінету Міністрів України на 2010, 2011 та 2012 роки. У цих планах знаходили місце як політичні пріоритети керівництва уряду, так і пропозиції щодо удосконалення законодавства на основі роботи профільних міністерств і відомств. Це найбільш прямий і логічний шлях до впровадження правозастосовної практики, коли виконавчий і контролюючий орган сам розробляє необхідні зміни до законодавства. Але, як показує аналіз реалізації цих планів, більшість законодавчих пропозицій так і не стають законодавчими ініціативами. Для ілюстрації наведемо дані про виконання орієнтовного плану законопроектних робіт, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 670-р [278]. Із 83 запланованих до внесення у Верховну Раду України законопроектів фактично було внесено 34, що в перерахунку на відсотки складає 41 %. Можливою причиною низької законодавчої результативності Кабінету Міністрів, на думку дослідників, є необхідність численних узгоджень майбутнього законопроекту з усіма потенційно зацікавленими органами, що зрештою не дозволяє винести його на розгляд парламенту. Цим же чинником можна пояснити низьку якість проектів законів, які подаються урядом. Численні узгоджувальні процедури істотно змінюють первинну концепцію і структуру проекту акта [321, с. 67].

Також слід зупинитися на такому важливому повноваженні уряду у сфері законотворчої діяльності, як розробка загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, які затверджуються Верховною Радою у вигляді законів України. Проте відсутність консенсусу між урядом і парламентом на певних етапах призводила до того, що ці умови не завжди виконувалися суб'єктами законодавчого процесу. Так, у 2007 році відсутність програмної складової в діяльності парламентської коаліції та сформованого нею уряду проявилася в тому, що між ними не були чітко розмежовані функції щодо формування концепцій, програм, визначення основ

внутрішньої та зовнішньої політики. Уряд схвалив близько двадцяти державних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України (деякі до 2017 р.). У зв'язку із цим очевидним став той факт, якщо уряд схвалює державну програму постановою, то виконання такої програми не може передбачати ухвалення законів України. Недоречність такого підходу є очевидною: підзаконний акт не може потребувати для своєї реалізації прийняття закону України [343, с. 28].

Аналіз впливу уряду на процес розгляду і прийняття законів у парламенті є наступною змістовною складовою взаємодії уряду і парламенту в процесі виконання законодавчої функції. Процедура розгляду законопроектів у Верховній Раді України є загальною й не різниться залежно від суб'єкта законодавчої ініціативи. Урядові законопроекти не мають ніяких преференцій стосовно процедури винесення їх на розгляд, ухвалення і т. ін., а тому їх прийняття/відхилення залежить від підтримки/непідтримки парламентом уряду. Уряд має незначні можливості впливу на парламент щодо визначення пріоритетності розгляду та ухвалення законів, потрібних для виконання стратегічної програми уряду. Цю обставину зумовлює пріоритетне право Верховної Ради України на затвердження порядку денного засідань. Єдиною можливістю прискорити розгляд Верховною Радою України необхідного урядові законопроекту є його визначення як невідкладного. Однак це може відбутися лише за посередництва Президента України. Згідно зі ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд вносить Президенту України клопотання щодо визначення законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України [107]. Зазначимо, що даний механізм застосовується рідко – за 2010-2011 роки лише 11 законопроектів Кабінету Міністрів за його пропозицією були визначені Президентом України як невідкладні при поданні до розгляду Верховної Ради України.

Для представлення у Верховній Раді України проекту закону, внесеного Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів України. У разі неможливості визначенням членом Кабінету Міністрів України представ-

ляти проект закону у Верховній Раді України за згодою Прем'єр-міністра України його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України. Представник Кабінету Міністрів під час супроводження законопроекту: 1) доповідає про законопроект на засіданні комітету Верховної Ради, аргументує позицію Кабінету Міністрів, дає пояснення щодо окремих його норм, відповідає на запитання, подає у разі необхідності членам комітету додаткові аналітичні та інформаційно-довідкові матеріали; 2) доповідає про законопроект на пленарному засіданні Верховної Ради під час його розгляду в першому читанні, відповідає на запитання, виступає із заключним словом; 3) за результатами розгляду законопроекту в першому читанні бере участь у його підготовці комітетом Верховної Ради до другого читання або до повторного першого читання, у тому числі в разі доопрацювання законопроекту з урахуванням результатів його публічного обговорення; 4) інформує Кабінет Міністрів про хід та результати розгляду законопроекту у Верховній Раді. У разі подання Кабінетом Міністрів пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання, представник Кабінету Міністрів аргументує позицію Кабінету Міністрів під час розгляду законопроекту в другому читанні комітетом Верховної Ради та на пленарному засіданні Верховної Ради, наполягає у разі необхідності на обговоренні відхилених комітетом Верховної Ради пропозицій чи поправок. Представник Кабінету Міністрів висловлює позицію Кабінету Міністрів щодо пропозицій і поправок до законопроекту, поданих іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, з урахуванням, зокрема, їх відповідності Конституції України, Програми діяльності Кабінету Міністрів, аргументує позицію Кабінету Міністрів під час розгляду Верховною Радою пропозицій Президента України до поверненого ним для повторного розгляду закону (п. 111) [256].

Отже, як видно з вищезазначеного, уряд не має дієвих механізмів впливу на процедуру розгляду власних законопроектів, використовуючи лише інформаційно-дорадчі засоби впливу на законодавчий орган. Не надто відрізняються особливості впливу

уряду на процес розгляду Верховною Радою законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Так представники уряду з метою представлення власної позиції під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України: 1) проводять моніторинг законопроектів з питань, що належать до їх компетенції, та аналізують такі проекти на відповідність засадам державної політики; 2) формують пропозиції щодо визначення позиції Кабінету Міністрів стосовно таких законопроектів і подають їх Кабінетові Міністрів не пізніше четверга тижня, який передуює тижню пленарних засідань, на яких будуть розглядатися відповідні законопроекти; 3) визначають посадових осіб, які представлятимуть позицію Кабінету Міністрів під час розгляду таких законопроектів, і повідомляють про це відповідним комітетам Верховної Ради та Кабінетові Міністрів. Посадові особи, які представляють позицію Кабінету Міністрів під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України, беруть участь у роботі комітетів Верховної Ради та пленарних засіданнях, дають пояснення, відповідають на запитання (п. 113) [256].

Слід акцентувати, що Кабінету Міністрів України та міністерствам до попереднього розгляду законопроекту головним комітетом Верховної Ради може бути запропоновано висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Також для попереднього розгляду законопроекту на засідання головного комітету в разі необхідності можуть запрошуватися представники уряду, тобто питання про доцільність їх присутності на засіданні комітету може вирішуватись на власний розсуд комітету.

Можливість уряду впливати на зміст та, певною мірою, процес прийняття законопроектів реалізовується шляхом надання висновків на законопроекти інших суб'єктів законодавчої ініціативи шляхом проведення відповідної експертизи. Експертиза законопроектів покликана сприяти забезпеченню обґрунтованості, узгодженості і стабільності схвалюваних законів; формуванню ефективної науково обґрунтованої системи законодавства; виявленню можливих позитивних і негативних соціально-економічних, політичних, правових та інших наслідків дії ухвалених

законів. Експертиза законодавства передбачає реалізацію принципів (взаємозв'язаних між собою вимог), при дотриманні яких досягається юридично значимий результат у вигляді експертного висновку по законопроекту або закону, що набув чинності [362, с. 8].

Згідно зі ст. 93 Регламенту Верховної Ради України кожен законопроект не пізніше як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини [109]. Особлива увага приділяється розгляду законопроектів, що впливають на показники бюджету. Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду [35].

У ст. 28 Закону «Про Кабінет Міністрів України» повноваження уряду щодо виконання експертизи конкретизуються ще детальніше. Уряд може надавати власні висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів не лише на виконання рішення Верховної Ради України за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України, а також із власної ініціативи [107]. Досить цікава конкретизація, яка апріорі допускає випадки ненадіслання законопроекту уряду, що суперечить ст. 93 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України.

Взагалі слід зазначити, що за чинним законодавством підготовку фінансово-економічного обґрунтування законопроекту мають здійснювати суб'єкти, які ініціюють прийняття законодавчого акту. Відповідно до «Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України» до законопроекту, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат [277]. Труднощі, які найчастіше виникають на практиці, пов'язані з тим, що цей вид діяльності виходить за рамки професійної компетентності переважної частини суб'єктів законодавчої ініціативи. Не маючи навичок, що вимагають досить високого рівня спеціальних знань, ініціатори законопроектів у більшості випадків виявляються неспроможними провести необхідні фінансові розрахунки і встановити точні витрати, пов'язані із законопроектом. Слід також взяти до уваги, що до сьогодні не отримали належного нормативного закріплення вимоги до змісту фінансово-економічного обґрунтування, дотримання яких має бути визнане необхідним. Тому нерідко виникають помилки в обчисленні очікуваних від реалізації акта витрат, розрахунки їх інколи дуже приблизні і, як наслідок, – недостатнє опрацювання фінансово-економічного обґрунтування, його істотні технічні та змістовні вади. З огляду на це, на нашу думку, обов'язковим слід визнати наявність кваліфікованого професійного висновку з кожного проектного витратного законодавчого акта. Висновок має надаватися відповідним компетентним органом, урядом або окремими міністерствами і містити оцінку законопроекту, що ґрунтується на результатах аналізу даних, що представляються ініціатором проекту з метою його фінансово-економічного обґрунтування. У висновку отримує підтвердження:

- забезпеченість наявних у проекті витратних положень державними коштами;

- «актуальність» вирішуваної проблемної ситуації в розрізі тих економічних наслідків, які вона спричинить, будучи нормативно регламентованою і з урахуванням потреб сучасного етапу

соціально-економічного розвитку країни. Особливо повинно бути підкреслено, які можливі колізії в економічному плані може викликати проєктований закон, чи сприяє він успішному розвитку економічних процесів.

Інші додаткові експертизи уряду або окремих міністерств теж можуть мати місце. Згідно зі ст. 103 Регламенту Верховної Ради України за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету, законопроект може направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України та відповідних міністерств. Експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше ніж за 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні. Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийнятті рішення стосовно подальшої роботи над ним [109].

Проте на практиці урядова експертиза законопроектів, зокрема тих, які можуть передбачати додаткові витрати з державного бюджету, не є обов'язковою, і законопроекти можуть розглядатись без відповідних урядових висновків. Так, згідно з аналізом біля 3-5 % законопроектів не надсилається на експертизу уряду. Зважаючи на це цілком обґрунтованою є рекомендація експертів стосовно того, що в Регламенті Верховної Ради варто було б закріпити положення, які б передбачали можливість розгляду законопроектів парламентом лише за умови проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України [169, с. 10]. Водночас автор хотів би акцентувати на тому, що такі заходи матимуть ефект лише за умов обов'язкового обмеження права законодавчої ініціативи депутатів, про яке ми говорили вище, а саме наділення таким правом депутатів у кількості не менше як 15 осіб. Якщо ця умова не буде виконана, то Кабінет Міністрів буде перевантажений великою кількістю законопроектів, наданих йому для проведення експертизи, що значно ускладнить його діяльність. Як наслідок, це

може призвести до поверховості у проведенні експертизи і втрати значення даної процедури або ж до необхідності створення додаткових органів і посад в уряді для проведення експертизи значної кількості законопроектів.

Іншим важливим аспектом є реакція законодавчого органу на отриманий від уряду висновок на законопроект. Чинне законодавство встановлює лише необхідність наявності висновку уряду на законопроект, не уточнюючи при цьому, якими мають бути дії законодавця, якщо цей висновок виявиться негативним. Практика законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить, що негативний висновок уряду на законопроект, як правило, не перешкоджає його розгляду й ухваленню законодавчого рішення. І це є неправильним. Сьогодні абсолютно очевидно, що необхідно посилити значення негативних висновків Кабінету Міністрів України на законопроекти, визнавши неодмінним юридичним наслідком призупинення будь-якої фінансово незабезпеченої законодавчої ініціативи. Отже, якщо законопроект негативно впливає на показники Державного бюджету й уряд заперечує проти його прийняття, він не повинен розглядатись парламентом.

У контексті розгляду питання експертизи урядом законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи важливим є питання розробки урядом необхідних заходів, які мають сприяти введенню майбутніх законів у дію. У процесі підготовки законопроекту до третього читання, Кабінет Міністрів на звернення комітету Верховної Ради подає план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інформаційних заходів, необхідних для введення в дію закону. Такий план готується центральним органом виконавчої влади відповідно до компетенції разом з іншими зацікавленими органами виконавчої влади. Якщо за рішенням Верховної Ради необхідно розробити проекти актів Кабінету Міністрів, прийняття яких передбачено законопроектом, що готується до третього читання, або є необхідне для введення відповідного закону в дію, та подати їх до третього читання, такі проекти актів готуються центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції та подаються до Верховної Ради. Таким чином уряд вже на стадії розгляду законопроекту

може визначити, наскільки ефективно він може бути реалізований і що саме для цього необхідно зробити. У процесі розробки необхідної документації уряд може дійти висновку про необхідність внесення поправок до законопроекту або висловлення власної позиції в парламенті стосовно його прийняття/неприйняття. Знижує значимість цього процесу той факт, що відповідні заходи здійснюються урядом лише під час підготовки законопроекту до третього читання, а не раніше. Тому автор цілком погоджується з рекомендаціями експертів, на думку яких, враховуючи тривалість процесу підготовки відповідних підзаконних актів, їх концепції мали б подаватись ініціаторами на етапі внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України, а не на етапі підготовки до третього читання, проведення якого не завжди є обов'язковим [141, с. 28]. Проте оптимальним, на думку автора, було б надання переліку необхідних заходів для введення законів у дію саме урядом перед першим або другим читанням. Це пов'язано із тим, що інші суб'єкти законодавчої ініціативи в силу недостатньої компетентності у відповідній сфері не завжди можуть впоратися із цим завданням.

Важливу роль у забезпеченні високого рівня діючого в країні законодавства відіграє експертиза як законопроектів, так і вже ухвалених законів. Експертиза чинних законодавчих актів розглядається як обов'язкова складова законотворчої діяльності, спрямована не лише на оцінку якості законодавчих актів, але і на розробку обґрунтованих пропозицій по вдосконаленню законодавства [172, с. 9]. За допомогою оцінки ефективності нормативного правового акта визначається ступінь врегульованості відповідних суспільних відносин, виявляються прогалини, усуваються колізії і протиріччя між нормативними правовими актами однакової юридичної сили, що сприяє розробці пропозицій по вдосконаленню законодавства, його оновлення, що у підсумку забезпечує внутрішню узгодженість правової системи в цілому. Основним суб'єктом цього процесу має бути уряд. Ми вже говорили про механізми оцінки ефективності законів, які використовуються у країнах Європейського Союзу, а також акцентували на тому, що цьому етапу законодавчого процесу приділяється особлива ува-

га. У європейських країнах поширеною є практика, коли через 3-5 років після прийняття закону уряд повинен підготувати звіт про те, яким чином він реалізовується на практиці і чи «працює» прийнятий закон взагалі. Основою для моніторингу є те, що при поданні законопроекту на розгляд палати до нього додається оцінка його потенційного впливу (*impact assessment*) та критерії оцінки такого впливу. У процесі контролю за виконанням прийнятих законів парламент порівнює урядовий звіт про застосування закону й оцінку потенційного впливу і у разі виявлення розходжень з'ясовує їх причини. На підставі проведеного аналізу закон може бути змінений або скасований (якщо на практиці він не застосовувався) [362, с. 6].

Тільки за допомогою комплексного і професійного аналізу схвалюваних законів і практики їх застосування можна підвищити якість законотворчості та її ефективність. Виявляти недоліки нормотворчої та правозастосовчої діяльності необхідно шляхом правового моніторингу, що розглядається як один з головних інструментів підвищення рівня ефективності правового регулювання, забезпечення належної якості нормативних правових актів, що приймаються, та їх реалізації. В Україні проведення експертизи урядом законопроектів та законів як напрямок законодавчого процесу є нерозвиненим, відсутня обґрунтована та офіційно визнана концепція, нормативне правове регулювання організації та проведення правового моніторингу. Моніторинг ефективності прийнятих законів проводиться дуже поверхово і вибірково, що негативно впливає на систему законодавства в цілому. З огляду на існуючу практику проведення експертизи законопроектів та прийнятих законів, слід включити такий перелік питань, на які має надаватися відповідь у експертному висновку уряду: актуальність законодавчого акта (законопроекту); необхідність законодавчого нормативного регулювання в цій сфері; цілі законодавчого регулювання; відповідність змісту закону Конституції та законам України. Важливе значення мають також наслідки дії закону і його витратний механізм (сумірність витрат з очікуваними результатами); можливі колізії з існуючою системою законодавства, викликані дією закону; механізм реалізації закону. В експертний висно-

вок включаються також перелік нормативних правових актів, які необхідно прийняти для реалізації закону; повнота врегульованих законом питань, що становлять його предмет (наявність пропусків законодавчого регулювання); відповідність структури закону правилам юридичної техніки; термінологія закону, її відповідність понятійному змісту нормативних правових актів; наявність у законі надмірних норм; відповідність способу обнародування закону прийнятим правилам. Отже, автор вважає необхідним проведення постійного і ґрунтовного моніторингу урядом як законопроектів, так і вже прийнятих законів, що дозволить знизити ступінь розбалансованості в механізмах прийняття і реалізації політико-правових рішень.

З метою нормативно-правового закріплення інституту правового моніторингу слід в структурі законів «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність в Україні», які слід прийняти, передбачити розділи «Моніторинг нормативних правових актів» та «Моніторинг законопроектів та законів» відповідно. У зазначені розділи повинні входити статті, що визначають концептуальні основи правового моніторингу, такі як: поняття, цілі і завдання, принципи, суб'єкти і об'єкти, види моніторингу. Безпосередньо організацію правового моніторингу і порядок його проведення слід було б врегулювати на підзаконному рівні відповідними нормативними правовими актами Кабінету Міністрів України. Вважаємо, що в цьому напрямку необхідно консолідувати діяльність, забезпечити об'єднання спільних зусиль розробників проектів з метою однакового розуміння й адекватного визначення місця правового регулювання моніторингової діяльності в системі та структурі законодавства.

Повертаючись до питання впливу уряду на законодавчий процес, зазначимо, що також досить слабкий механізм впливу на процедуру прийняття законів має Кабінет Міністрів під час процедури погодження закону Президентом України. Згідно зі ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд бере участь у здійсненні експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України, готує та подає в установленому Президентом України порядку вмотивовані пропозиції

щодо застосування до законів права вето [107]. Ця процедура відбувається так. Кабінет Міністрів за рішенням Президента України організовує проведення експертизи закону України, що надійшов на підпис Президенту України, та не пізніше ніж протягом семи днів подає йому свої пропозиції щодо такого закону. За результатами розгляду Прем'єр-міністром зауважень і пропозицій до закону України позиція Кабінету Міністрів доводиться до Адміністрації Президента України листом за підписом Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів або одного з його заступників. Копія закону України, який за результатами вивчення пропонується підписати, повертається Адміністрації Президента України з візою Прем'єр-міністра. Якщо стосовно закону пропонується застосувати право вето Президента України, копія повертається з мотивованими зауваженнями і пропозиціями до нього. Секретаріат Кабінету Міністрів подає у разі потреби Адміністрації Президента України додаткові матеріали та роз'яснення стосовно зауважень і пропозицій до закону України, внесених Кабінетом Міністрів [256]. Однак у ситуації накладення вето на законопроект зрозуміло, що вирішальним залишається слово Президента.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що в українському варіанті уряд не має суттєвих важелів впливу на законодавчий процес, які б дозволяли підтримувати урядові законопроекти та впливати на зміст законопроектів від інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Тому Кабінет Міністрів України на практиці не відіграє ключової ролі в законотворчій діяльності. Основними причинами цього можна назвати такі:

1) недоліки в плануванні законотворчої діяльності уряду, зокрема необов'язковість прийняття Програми діяльності після формування уряду та недостатній рівень виконання планів законопроектної діяльності уряду;

2) необмежена законодавча ініціатива окремих депутатів Верховної Ради України;

3) відсутність механізмів впливу уряду на формування порядку денного парламенту з наданням йому можливості виносити на розгляд парламенту законопроекти, необхідні для реалізації власної програми;

4) необов'язковість проведення урядової експертизи законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи;

5) неможливість впливати на порядок голосування у Верховній Раді.

З метою вирішення зазначених проблем науковці та експерти пропонують посилити вплив уряду на процес прийняття законів у Верховній Раді України. Українська дослідниця З. О. Погорелова наголошує на необхідності надання законопроектам уряду першочергового значення при розгляді їх у парламенті, а також встановленні жорстких строків розгляду таких законопроектів. Також вона пропонує включити до законодавчого процесу процедуру «блокованого голосування», згідно з якою уряд має право вимагати припинити обговорення законопроекту і перейти до голосування [248, с. 11]. Д. Ковриженко звертає увагу на те, що обговорення відхилених головним комітетом пропозицій та поправок за наполяганням ініціатора внесення – суб'єкта права законодавчої ініціативи, передбачене ст. 120 Регламенту Верховної Ради України, мало б проводитись в обов'язковому порядку, а не просто допускатись [141, с. 28].

Відсутність у Кабінету Міністрів України можливості впливати на долю проектів законів у парламенті не є логічним також на думку Т. Тополянської, оскільки за функціями, визначеними Конституцією України, до відання уряду належать питання, негайний розгляд проектів з яких є необхідним. Тому доцільно було б закріпити в Законі України «Про закони і законодавчу діяльність» норму щодо визначення пріоритетного розгляду урядових законопроектів і встановити терміни такого розгляду в межах існуючої процедури [334, с. 55]. Дійсно, за Конституцією України уряд наділений низкою функцій, серед яких зокрема забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Не маючи дієвих важелів впливу на

законодавчий процес, уряд не може повноцінно виконувати зазначені функції.

Сучасна ситуація засвідчує, що теоретичні концепції вдосконалення тих аспектів діяльності уряду, які пов'язані з участю в підготовці законопроектів і впливу на законодавчий процес у парламенті, вимагають свого втілення в реальних юридичних і адміністративних конструкціях державно-правового механізму. Розробка юридично обґрунтованої концепції здійснення урядом законодавчої функції сприятиме підвищенню ефективності нормативно-правового регулювання економічних і соціальних відносин, стійкому розвитку держави. Тому цілком закономірно українські дослідники, серед яких Л. М. Легін, акцентують на тому, що позитивні зміни в організації законодавчого процесу не відбуватимуться доти, доки не буде визначено нормативно-правової основи процесу прийняття законів. Відсутність нормативно-правового регулювання законодавчого процесу в Україні має наслідком незлагоджену систему законодавства та низький рівень ефективності роботи парламенту в межах здійснення ним законодавчої функції. Запропоновано, що для належного нормативно-правового забезпечення законодавчого процесу в Україні необхідно забезпечити чітке правове регулювання нормотворчого та законодавчого процесів шляхом прийняття законів «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Акцентовано, що саме удосконалення організаційно-правових і процесуальних засад прийняття законів дасть змогу усунути непослідовність, хаотичність, суперечливість, порушення закономірностей побудови системи законодавства [185, с. 13].

При розгляді питання взаємодії уряду і парламенту не можна обійти питання делегування парламентом законодавчих повноважень урядові. Автор приділив значну увагу дослідженню цього інституту в країнах Європейського Союзу, тому що вважає його достатньо ефективним механізмом, який дозволяє в певних умовах оптимізувати законодавчу діяльність та ефективно вирішувати нагальні питання державного управління. Досвід європейських країн підтверджує, що делеговане законодавство є найбільш послідовним і радикальним рішенням проблеми якості

законопроектів і підвищення ефективності та «пропускну здатності» парламенту. Вважається, що практика делегування законодавства дозволяє парламенту економити час для вирішення більш масштабних і дискусійних питань. Завдяки делегованому законодавству можна більш оперативно реагувати на ситуації, що вимагають невідкладного нормативно-правового розв'язання.

Слід зазначити, що Україна мала практику застосування інституту делегованого законодавства в 1992-1993 роках. Так, з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи, згідно із Законом України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року парламент тимчасово, строком до 21 травня 1993 р., закріпив за Кабінетом Міністрів України здійснення повноважень щодо врегулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці й ціноутворення шляхом видання декретів у сфері законодавчого регулювання. Законом України «Про порядок застосування Закону України «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України» від 21 листопада 1992 року таким декретам було надано силу закону (ст. 1), а також встановлено, що вони можуть зупиняти дію законодавчих актів в цілому або в окремих частинах, що передбачається безпосередньо в декреті (ст. 3), а після закінчення строку дії вказаного Закону України декрети можуть бути змінені або відмінені тільки законом (ст. 6). За цей період Кабінет Міністрів на виконання делегованих йому повноважень видав 83 декрети, 50 з них втратили чинність у зв'язку із наступним прийняттям законів України, які мають відповідно тотожні предмети правового регулювання. Зберігають чинність станом на 1 жовтня 2009 року 30 декретів Кабінету Міністрів України, крім того 3 декрети є чинними частково [113, с. 8]. Є чинними на сьогодні, зокрема, декрети «Про державне мито», «Про управлін-

ня майном, що є у загальнодержавній власності, в будівництві та промисловості будівельних матеріалів» та ін.

Видання декретів Кабінету Міністрів із силою закону досі неоднозначно оцінюються науковцями. На думку О. І. Ющика, делегування законодавчих повноважень уряду не мало конституційної основи, а отже, здійснювалося всупереч чинній на той час Конституції [365, с. 346]. На думку О. М. Мудрої, застосування делегованого законодавства є одним із складних питань у плані конституційності, неналежна оцінка якого може призвести до хаосу в системі законодавства, дублювання й розмитості функцій різних гілок влади. Таке делегування не лише зменшує роль парламенту в порівнянні з іншими гілками влади, а й погіршує якість законодавства, розбалансовує його систему та дає урядові забагато можливостей втручатися в законодавчу діяльність Верховної Ради. У разі зловживання цими можливостями зазначене може поставити під загрозу здійснення законодавчим органом його головної функції [227, с. 13].

На думку автора, делеговане законодавство не є інститутом, якого потребує сучасна система державного управління України. Закони мають підтримуватися більшістю населення, не викликати соціального напруження, а тому прийматися виключно представницьким органом. Запровадження інституту делегованого законодавства в сучасних умовах може призвести до концентрування законодавчої функції в руках виконавчої гілки влади, і як наслідок – порушення балансу системи державного управління. Водночас у перспективі не можна відкидати можливість запровадження даного інституту в законодавчу практику України.

5.3. Удосконалення механізму реалізації функції парламентського контролю уряду в Україні

Розглянувши практику формування уряду в країнах Європейського Співтовариства, зупинимося більш детально на особливостях процедури формування уряду в Україні. Прописана в Конституції України процедура формування уряду та затвердження програми його діяльності не має аналогів у країнах ЄС. Спробу-

ємо пояснити чому. Україна має систему призначення Прем'єр-міністра за згодою Верховної Ради України. Про це свідчить ст. 114 Конституції, згідно з якою Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України [164].

Згідно зі ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Взагалі схвалення програми є своєрідним висловленням довіри прем'єр-міністрові та складу уряду, а також гарантією стабільної діяльності кабінету протягом визначеного часу, оскільки впродовж року після схвалення програми Верховною Радою не можна розглядати питання про відповідальність уряду.

Особливості процедури подання та схвалення Програми діяльності уряду конкретизовані в Законах України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року та «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року. У них зокрема зазначається, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень подається на розгляд Верховної Ради у місячний термін після формування Кабінету Міністрів України. Питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні у 15-денний строк після її надходження до Верховної Ради України. За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада може:

1. Схвалити Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

2. Надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні.

Рішення про надання Кабінету Міністрів України можливості доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів Украї-

ни може бути прийняте Верховною Радою лише один раз. У разі, якщо Верховною Радою за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України не прийнято жодного з рішень, Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається несхваленою і протягом року цим Кабінетом Міністрів України не подається до Верховної Ради. Програма діяльності Кабінету Міністрів України може бути повторно внесена на розгляд Верховної Ради не раніш як через рік після дня її несхвалення [107; 109]. Таким чином, в Україні схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів не є обов'язковою вимогою призначення уряду.

А отже, з проаналізованої законодавчої бази випливає, що несхвалення Програми не означає висловлення недовіри уряду і не має ніяких юридичних наслідків. Проте це суперечить трактуванню ст. 114 Конституції України, у якій чітко зазначається, що Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Таким чином, виконання урядом Програми діяльності є основоположною функцією Кабінету Міністрів. Несхвалення такої програми є неможливим з огляду на дану статтю, тому що незрозуміло, яку саме політику, у такому випадку, буде реалізовувати уряд.

У цьому є певна суперечливість українського варіанта призначення уряду. Якщо в європейських країнах існує чітко визначений механізм призначення уряду, який включає або схвалення кандидатури Прем'єр-міністра (складу уряду), або висловлення вотуму довіри уряду через схвалення його програми. В українській Конституції передбачені обидва ці варіанти, але через те, що співіснувати вони не можуть, варіант схвалення програми уряду є дещо формальним і її несхвалення не призводить до відставки уряду. І певною мірою це логічно, тому що Верховна Рада змушена була б двічі в процесі призначення уряду висловлювати йому довіру. А отже, формально висловлення вотуму довіри в Україні відбувається при схваленні Верховною Радою кандидатури Прем'єр-міністра, а програма діяльності відіграє вторинну роль у цьому процесі, як зокрема в Німеччині, Естонії та деяких інших країнах.

На суперечність між законодавчим регулюванням процесу схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України та ст. 114 Конституції вказує значна частина дослідників. Політолог Р. Павленко акцентує увагу на тому, що чітко не зазначено, чи є підставою для відставки Кабінету Міністрів неухвалення Програми дій Кабінету Міністрів – це у той час, коли по суті, «відповідальність» кабінету настає саме за невиконання цієї програми. З цим, до речі, пов'язане те, що в більшості «змішаних» президентсько-парламентських режимів парламент схвалює не кандидатуру прем'єр-міністра, а пропоновану урядом, який призначає президент, програму діяльності (Франція, Польща та ін.). Інвеститура уряду тут пов'язується з фактом висловлення довіри до його курсу – що в підсумку й дає підстави говорити про відповідальність за порушення схваленої програми. В Україні ж допускається існування кабінету, не підтриманого парламентською більшістю [238, с. 27].

На думку Д. Ковриженка, експерта аналітичного центру «Лабораторія законодавчих ініціатив», ситуація, за умов якої схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів не є обов'язковим, більше того, її несхвалення парламентом не означає відмову в довірі уряду і не веде до припинення повноважень Кабінету Міністрів України, з одного боку, дозволяє уряду працювати без будь-якої стратегії та чіткого бачення пріоритетів політики та засобів їх реалізації, а з іншого – дозволяє уникати відповідальності за результати власної діяльності [139, с. 2]. Він також цілком слушно констатує, що за умови відсутності Програми діяльності уряду парламентський контроль стає безпредметним. Неврегульованість цих питань має важливе значення, оскільки предметом щорічних звітів Кабінету Міністрів України перед парламентом є саме хід та результати виконання Програми діяльності уряду (ст. 228 Регламенту Верховної Ради України) [140, с. 10].

Кожен із зазначених дослідників пропонує власні зміни до Конституції України та інших законів. Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив висловлюються пропозиції внесення до Конституції України змін, які передбачатимуть таке: а) Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється парламентом

в обов'язковому порядку на весь строк повноважень уряду і її схвалення є вотумом довіри новосформованому уряду; б) Програма діяльності Кабінету Міністрів подається на затвердження парламенту після призначення не менш як двох третин членів уряду і до складання ними присяги; в) у разі несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів члени уряду не набувають повноважень і уряд вважається несформованим [140, с. 11].

Дослідник Р. Павленко пропонує удосконалити механізм інвеститури уряду і передбачити, що Президент України після консультацій з уповноваженими представниками депутатських груп і фракцій протягом 30 календарних днів після припинення повноважень попереднього складу Кабінету Міністрів (крім випадків оголошення парламентом уряду недовіри чи надання Президентом України згоди на відставку прем'єр-міністра) призначає кандидата на посаду Прем'єр-міністра України, який протягом 15 календарних днів має представити Верховній Раді проект Програми діяльності та склад Кабінету Міністрів. У разі неотримання Програмою і складом Кабінету Міністрів вотуму довіри від Верховної Ради розширити її повноваження щодо обрання кандидатури голови уряду і надати можливість протягом 15 календарних днів призначити прем'єр-міністра самій. Якщо протягом цього терміну главу уряду не буде обрано, Президент України матиме право розпустити Верховну Раду і призначити нові вибори [240, с. 10-11]. Зокрема зазначимо, що така резервна процедура, за якої відбувається переміщення повноважень від президента до парламенту, у випадку, якщо президент засвідчив свою нездатність сформувати уряд, який би задовольнив парламент, існує у Польщі та Німеччині.

Зазначені пропозиції зміни процедури формування уряду в Україні мають на меті запровадження механізму призначення уряду шляхом отримання вотуму довіри на основі програми його діяльності, який широко практикується у значній частині країн Європейського Союзу з парламентською формою правління.

На переконання автора, проблема є складнішою, ніж зазначають дослідники. Не можна кардинально змінювати процедуру формування уряду через те, що на користь цього свідчить єв-

ропейський досвід. Є країни, у яких подібна до нашої система ефективно функціонує. До того ж в Україні встановилися вже певні традиції формування уряду і схвалення програми його діяльності. Головним критерієм при цьому має бути відсутність суперечностей в Основному законі України, які існують стосовно процедури схвалення і реалізації програми уряду.

На погляд автора, існує три можливих шляхи модифікації механізму формування уряду в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу:

1. Призначення Кабінету Міністрів України шляхом висловлення довіри його складу і Програмі діяльності: тоді необхідно вилучити пункт про схвалення кандидатури Прем'єр-міністра України парламентом.

2. Призначення Прем'єр-міністра України Президентом за згодою Верховної Ради України, але тоді слід ліквідувати розбіжності в питанні схвалення Програми діяльності уряду та можливості її виконання згідно зі ст. 114 Конституції України. Більш детально це питання буде висвітлено нижче.

3. Запровадження процедури надання згоди парламенту не на призначення лише голови уряду, а на призначення всього складу уряду. Це дозволить усунути закиди стосовно того, що до влади у країні приходить уряд, не уповноважений Верховною Радою, а отже – народом.

На думку автора, найбільш органічним є другий шлях.

Аналізуючи суперечності стосовно формування уряду, схвалення програми його діяльності та її виконання, закладені в Конституції України, варто окремо зупинитися на якісних особливостях Програми діяльності уряду як особливого документа, на основі якого здійснюється процес державного управління. При цьому слід зауважити, що Програма діяльності уряду в країнах ЄС не завжди означає чітко структурований документ, а інколи це лише програмна декларація уряду, основні напрямки діяльності, які він планує реалізувати. Наприклад у Польщі, за традицією на форумі парламенту для отримання вотуму довіри новопризначений голова уряду виголошує *exposé* – програмну промову, після якої послі Сейму можуть задати йому питання.

Після цього депутати голосують стосовно вотуму довіри уряду.

Цікавою в цьому контексті є практика прийняття Програми діяльності уряду в Україні. Процедура затвердження Програми діяльності уряду парламентом почала своє існування ще до прийняття Конституції України. Так, згідно з Конституцією УРСР 1978 року (із змінами і доповненнями, внесеними до прийняття Конституції України 1996 року), яка продовжувала діяти в незалежній Україні, Президент пропонував для затвердження Верховною Радою України кандидатуру Прем'єр-міністра України. Стосовно Програми уряду в ст. 117 Конституції зазначалося: «Новоутворений Кабінет Міністрів України подає на розгляд Президента України і Верховної Ради України програму наступної діяльності на строк своїх повноважень» [165]. «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 1995 року закріплював механізм прийняття Програми уряду, який існує в більшості країн ЄС з парламентською формою правління. До речі, це саме такий механізм, до якого сьогодні апелює більшість ініціаторів зміни процедури формування уряду в Україні. Отже, згідно зі ст. 22 Договору Президент України у місячний строк після вступу на посаду або з дня відставки попереднього складу уряду призначає Прем'єр-міністра України, формує новий склад уряду України – Кабінет Міністрів України. У двомісячний строк від дня формування Кабінету Міністрів України представляє Програму діяльності на розгляд Верховної Ради України. У разі незгоди з поданою Програмою Верховна Рада України може виразити Кабінету Міністрів України недовіру [156]. Але вже в Конституції України 1996 року така норма була відсутня.

Верховною Радою у вигляді спеціального програмного документа розглядалися й затверджувалися програми урядів під керівництвом прем'єр-міністрів Є. Марчука, П. Лазаренка, В. Ющенка, В. Януковича, Ю. Тимошенка, М. Азарова. Уперше офіційно підготовлена, розглянута й затверджена українським парламентом Програма діяльності Кабінету Міністрів України під керівни-

цтвом Прем'єр-міністра Є. Марчука. Тоді ж було відпрацьовано схему, яка надалі стала традицією: під час розробки Програми діяльності Кабінету Міністрів одночасно готувати план заходів її реалізації, який пізніше затверджувати спеціальною постановою уряду. Як показує досвід, терміни підготовки й затвердження програм є різними. Наприклад, програма уряду Є. Марчука затверджена парламентом через 124 дні після його призначення, П. Лазаренка – 140 днів, В. Ющенко – 106 днів, В. Януковича – через 118 днів. Програму уряду Ю. Тимошенка було прийнято парламентом 4 лютого 2005 року, одночасно із затвердженням її на посаді Прем'єр-міністра України. Програму уряду В. Пустойтенка було направлено до Верховної Ради лише за 15 місяців після призначення Кабінету Міністрів, але її не було розглянуто парламентом. Програму уряду А. Кінаха парламент офіційно отримав лише через рік після призначення прем'єра. Менш ніж через місяць після отримання її розглянуто та відправлено на доопрацювання. Програму першого уряду В. Януковича приймали терміном на 1 рік, тому за часів його прем'єрства у 2003-2004 році було прийнято 2 програми – «Відкритість, дієвість, результативність» та «Послідовність. Ефективність. Відповідальність». За часів другого уряду В. Януковича у 2006-2007 роках така програма взагалі не була прийнята, причиною чого можна вважати той факт, що уряд діяв в умовах глибокої політичної кризи, спричиненої його протистоянням з Президентом В. Ющенком.

Аналіз практики прийняття програм діяльності уряду в Україні, а також сформульовані в Конституції України та інших законах характеристики цього документа дають підстави стверджувати, що уявлення про сутність програми, процедуру її прийняття та реалізації є спрощеними, припускають неоднозначність трактувань та потребують суттєвого уточнення. Чинне законодавство не містить чітких вимог до змісту та структури Програми діяльності уряду, не склалося єдиної традиції щодо цього документу і це призводить до того, що кожен уряд трактує його на власний розсуд, подає до розгляду у такі строки, які вважає за потрібне. Прикладом може бути програма уряду М. Азарова. Незважаючи на те, що в Регламенті Верховної Ради, починаючи з 2006 року,

чітко прописано, у які строки подається Програма діяльності уряду і на який час розробляється, нинішній уряд запозичив практику першого уряду В. Януковича і прийняв урядову програму під назвою «Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» [106]. Наявність даної програми, або навпаки відсутність дійсної Програми діяльності уряду, тому що вищезазначена програма не має атрибутів необхідного стратегічного документа уряду, є порушенням ст. 227 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Проте з точки зору стабільності прийняття Програми діяльності уряду щорічно є вигідною для нього, тому що саме згідно зі ст. 87 Конституції України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Потребує також удосконалення механізм відповідальності за виконання програми та її окремих заходів. Переважна більшість урядових програм включає в себе лише загальнополітичні лозунги, механізм і засоби реалізації яких залишаються незрозумілими. Часто залишається також невідомим, за реалізацію яких розділів або положень програми конкретно відповідає кожний орган виконавчої влади та персонально член уряду. Прикладом у цьому контексті може бути програма уряду К. Марцинкевича в Польщі, прийнята у 2005 році, у якій конкретно було розписано, за що відповідає кожний міністр уряду [528]. Знижує практичну цінність програм також те, що критерії їх виконання та терміни звітності уряду перед суспільством чітко не визначалися. Проблемою є також те, що програми попередніх урядів залишаються поза рамками розгляду, їх позитивний та/або негативний досвід фактично не аналізується і не враховується в нових документах.

Отже, потребує удосконалення не стільки процес формування уряду в Україні, а вимоги до змісту урядової програми, механізми її схвалення, виконання та парламентського контролю за цим процесом. Дослідники та експерти теж акцентують увагу на зазначених проблемах і формують власні рекомендації. Зокрема, експерти Лабораторії законодавчих ініціатив рекомендують визначити загальні вимоги до Програми діяльності уряду – про-

грама повинна визначати заплановані заходи, а також початок і завершення реалізації кожного з них. Вони також зазначають, що відповідні положення можуть бути закріплені не в Конституції, а в Законі «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенті Верховної Ради України [140, с. 5]. Також можна додати, що програма має містити конкретні засоби і методи реалізації запланованих заходів. Пропонуються також можливі наслідки несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України: 1) припинення повноважень уряду; 2) якщо у встановлений строк парламент не прийняв рішення щодо Програми, остання вважається схваленою [242, с. 5]. Зауважимо, що подібна процедура існує в Португалії. На переконання автора, саме другий шлях є найбільш оптимальним для України.

Проаналізувавши механізм формування уряду в Україні, звернімося до наступної форми парламентського контролю уряду в межах парламентської відповідальності – вотуму довіри парламенту. Слід зазначити, що інститут вотуму довіри у класичному варіанті відсутній в українській державно-управлінській практиці. Певною мірою вотумом довіри для уряду можна вважати надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України. Можливості ініціювання вотуму довіри урядом у процесі його подальшого функціонування після призначення не існує. Конституція України визначає лише можливість висловлення вотуму недовіри парламентом згідно зі ст. 87. А отже, в Україні функціонує дещо модифікована система негативного парламентаризму, за якої вважається, що кабінет постійно користується підтримкою парламентської більшості і немає необхідності формально підтверджувати цю підтримку. Однак слід враховувати те, що в країнах негативного парламентаризму уряд не має можливості вимагати вотум довіри від парламенту, але він має інші засоби впливу на парламент задля ефективного впровадження власної політики, наприклад, у законодавчому процесі, яких не має уряд в Україні.

До того ж аналіз особливостей правового регулювання інституту вотуму довіри засвідчив, що в країнах Європейського Союзу з формою правління, подібною до української, він прописаний

у конституціях і ефективно використовується на практиці. У багатьох випадках він сприяє ефективному вирішенню державно-управлінських криз, забезпечує взаємну відповідальність парламенту та уряду. На необхідності введення інституту вотуму довіри в українську управлінську практику наголошують вчені та аналітики. Експерт аналітичного центру «Лабораторія законодавчих ініціатив» Д. Ковриженко пропонує доповнити Конституцію України положеннями про право уряду в будь-який час ініціювати питання про вотум довіри Кабінету Міністрів України та визначення відмови в довірі уряду як підстави для відставки всього складу Кабінету Міністрів України [140, с. 15-16].

На думку дослідника проблем парламентського контролю в Україні Ю. Г. Барабаша, слід запровадити процедуру вотуму довіри Кабінету Міністрів України у зв'язку із розглядом конкретного законопроекту. Це пов'язано з тим, що, висловивши довіру Кабінету Міністрів, при наданні згоди Президенту України на призначення Прем'єр-міністра, уряд дуже часто стикається з тим, що важливі проекти законів з питань соціально-економічного розвитку країни не знаходять своєї підтримки в сесійній залі. Ця процедура дозволить, з одного боку, підвищити контроль за діями Уряду, а з іншого – налагодити продуктивні взаємовідносини між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів [18, с. 10]. Рекомендують забезпечити зв'язок законодавчої діяльності уряду із постановкою ним питання про вотум довіри також й експерти Українського незалежного центру політичних досліджень. Це має сприяти збільшенню автономії уряду [154, с. 28]. На користь введення в Україні інституту вотуму довіри у зв'язку із окремим законопроектом свідчить також і законодавча практика, за якої уряд не має дієвих механізмів для того, щоб його законопроекти мали пріоритет при розгляді у Верховній Раді України. Так, статистичні дані, отримані автором, свідчать – з поданих урядом за 2002-2010 роки проектів законів було розглянуто Верховною Радою лише 68 %, а отже 32 % взагалі залишилися без розгляду. Із запропонованих урядом законопроектів було прийнято в цілому або взято за основу лише 46 % [295]. Для порівняння аналогічний показник у країнах Західної Європи становить 90-100 %, а в краї-

нах Центрально-Східної Європи – 80-90 % [579]. Внаслідок того, що уряд не може впливати на прийняття необхідних йому законів, знижується ефективність упровадження урядової політики.

Отже, необхідність введення інституту вотуму довіри в Україні є очевидною. Проте слід зазначити, що даний крок не матиме ефекту, якщо Прем'єр-міністр та представники уряду не будуть відповідальними в першу чергу перед суспільством і не почнуть розуміти, що владу, яка не забезпечує ефективного управління, слід за необхідності змінити.

Іншим механізмом парламентської відповідальності уряду, що існує в українській державно-управлінській практиці, є резолюція недовіри. Україна відповідно до Конституції 1996 року є президентсько-парламентською республікою, у якій уряд може бути відправлений у відставку як парламентом через прийняття резолюції недовіри, так і одноосібним рішенням Президента України. Така позиція за певних умов може ускладнювати роботу уряду, що підтверджується практикою частих змін уряду. Додатковим чинником, який ускладнює механізм відповідальності уряду є те, що за умов висловлення парламентом вотуму недовіри Президент України не може розпустити парламент, як це передбачено у президентсько-парламентських республіках Європейського Союзу та країнах колишнього СРСР. Отже, начебто сильні позиції Президента України в системі державного управління не знайшли відображення в даному механізмі. Таким чином, маємо ситуацію, за якої Прем'єр-міністр України підпорядковується Президенту та фактично без його згоди не може прийняти жодного важливого рішення, але при цьому ефективність його діяльності напряму залежить від підтримки Верховної Ради України, втрата якої загрожує відставкою уряду.

На думку автора, така ситуація, за якої Президент України не може розпустити парламент у відповідь на висловлення вотуму недовіри уряду, свідчить про відсутність дієвого механізму, що забезпечує баланс гілок державної влади. На практиці це може призвести до розгортання таких сценаріїв:

1. Президент може не прийняти відставку уряду, тим самим йдучи на відкритий конфлікт з парламентом. Наслідком може

бути розбалансування системи державного управління та механізмів здійснення державної влади.

2. Після відставки уряду формування нового кабінету може бути проблематичним за наявності існуючих політичних сил у парламенті. Наслідки подібні до першого варіанту.

Серед різновидів вотуму недовіри в Україні наявний лише безпосередній його варіант у вигляді самостійної окремої пропозиції, не пов'язаної з іншими голосуваннями в парламенті. Науковцями висловлюються досить слушні, на погляд автора, пропозиції введення в українську державно-управлінську практику й інших форм недовіри, зокрема у зв'язку із інтерпеляцією. На думку І. І. Дахової, унаслідок запровадження процедури інтерпеляції можна досягти більшої прозорості при висловленні резолюції недовіри, оскільки причини відставки будуть мати більше економічний, ніж суто політичний характер, що є значною запорукою підвищення ефективності державного управління на трансформаційному етапі розвитку країни [70, с. 271].

Слід зазначити, що за часів незалежності України на розгляд Верховної Ради України виносилося п'ять пропозицій про вотум недовіри уряду, три з них були прийняті для урядів В. Ющенка у 2001 році, В. Януковича у 2004 році та Ю. Тимошенко у 2010 році. Дві пропозиції про вотум недовіри для уряду Ю. Тимошенко у 2008 та 2009 роках не були підтримані парламентом. Така кількість вотумів недовіри для уряду свідчить про урядову нестабільність в Україні. Також особливістю української ситуації є те, що в Україні відсутня, передбачена в більшості європейських країн, можливість розпуску главою держави парламенту в ситуації, коли уряд отримав вотум недовіри. Це, за певних обставин, може поглибити урядову кризу та сприяти її переростанню у кризу системи державного управління. Отже, існуюча система вотуму недовіри, прописана в Конституції України від 1996 року, потребує удосконалення. У цьому контексті дуже корисним є досвід країн, що використовують конструктивний вотум недовіри як механізм парламентської відповідальності уряду.

У продовження даної теми слід зазначити відсутність індивідуального вотуму недовіри, який існує в країнах Європейського

Союзу, у системі парламентського контролю уряду України. Проте важливо згадати про те, що за радянських часів та під час перших років незалежності України даний механізм був законодавчо передбачений. У Конституції УРСР від 1978 року, яка діяла зі змінами до 1996 року, у ст. 117 зазначалося, що Верховна Рада України може виразити недовір'я Прем'єр-міністру України, окремим членам Кабінету Міністрів України або Кабінету Міністрів України в цілому, що тягне за собою їх відставку [165]. Конституційний договір 1995 року, який конкретизував засади організації та функціонування державної влади, теж мав подібну норму, але додатково у ст. 33 визначав можливість прийняття Верховною Радою рішення про вотум недовіри Кабінету Міністрів України в цілому чи окремим його членам, у разі несвоєчасного подання проекту Державного бюджету України [156]. На практиці задіяний механізм індивідуального вотуму недовіри був двічі у 1996 році проти Міністра промисловості України В. Л. Мазура та Міністра фінансів України П. К. Германчука, однак до розгляду справи так і не дійшли. Із прийняттям Конституції 1996 року було встановлено президентсько-парламентську форму правління. Президент України отримав значні компетенції стосовно формування та відправлення у відставку Кабінету Міністрів України, частина з яких раніше належала Верховній Раді України. Парламент був відсторонений від процедури затвердження складу уряду та висловлення недовіри окремим міністрам. Ситуація змінилася у бік розширення парламентських функцій у 2004 році. Згідно з Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року Верховна Рада України знов отримала повноваження щодо відправлення у відставку окремих міністрів (ст. 85 п. 12) [105]. За час дії зміненої Конституції України Верховна рада відправила у відставку 14 міністрів, з них п'ять – у зв'язку із переходом на іншу роботу та одного за власним бажанням.

Визнання вищезгаданого Закону неконституційним у вересні 2010 року повернуло державу до президентсько-парламентської форми правління. Характеризуючи сучасний стан парламентсько-урядової взаємодії слід навести думку В. П. Єрмоліна про те, що в Конституції 1996 року встановлено по суті позапарламент-

ський порядок формування Кабінету Міністрів України, адже Верховна Рада України не уповноважена на дії щодо призначення його членів. Відсутність інституту індивідуальної відповідальності членів Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України об'єктивно зумовлює обмеженість взаємозв'язків між урядом і парламентом [90, с. 7]. Тому задля посилення відповідальності членів уряду перед парламентом актуальним у сучасних українських реаліях є запровадження індивідуального вотуму недовіри. Контроль міністрів з боку не лише Прем'єр-міністра та Президента, а також і парламенту змусив би їх більш сумлінно та відповідально виконувати свої обов'язки. До того ж в Україні міністерська етика та культура поведінки знаходиться на значно нижчому рівні, на відміну від країн розвинутої демократії, у яких міністри подають у відставку, як тільки розуміють, що втрачають підтримку парламенту та суспільства. Тому додатковий контроль з боку представницького органу українським міністрам не завадить.

Поширеною є практика, коли щодо представників уряду не передбачені особливі процедури притягнення їх до юридичної відповідальності, як зокрема в Україні. Згідно зі ст. 45 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року члени Кабінету Міністрів України за вчинення правопорушень несуть відповідальність відповідно до закону [107]. Поширення інституту імпічменту на членів уряду в Україні за існуючої системи державного управління не має сенсу. Це було б раціональним у випадку, якщо парламент мав би більше повноважень щодо контролю міністрів. Застосувати санкції проти окремих міністрів легше Президенту і Прем'єр-міністру, ніж парламенту, ініціюючи складну процедуру імпічменту.

Ефективність державного управління значною мірою залежить від конструктивної співпраці уряду та парламенту в процесі реалізації ними державно-управлінських функцій. Депутатські запити та запитання, що реалізуються в процесі парламентського контролю урядової діяльності, є однією з важливих форм цієї взаємодії. Практика застосування депутатських запитів, звернень та запитань в Україні засвідчує, що їх інформаційний та контроль-

ний потенціал не використовується на повну потужність. Оптимізація даних процедур сьогодні є можливою з урахуванням досвіду інших країн, однак одночасно не відходячи від українських парламентських традицій. Практика використання зазначених контрольних заходів парламенту стосовно уряду в Україні має свої особливості та традиції. Їх основними формами є депутатські запити, звернення та запитання. Розглянемо їх докладніше.

Використання інституту запиту в Україні прописано у ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України», у якій зазначається, що депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції [110].

Депутатський запит вноситься у письмовій формі та розглядається на засіданні Верховної Ради України. Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи, на ім'я якої було направлено запит. Важливо, що існують певні обмеження на отримання інформації народними депутатами. Так, вони не мають права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства в конкретних кримінальних справах [273].

Обговорення по відповіді на депутатський запит не є обов'язковим. Воно може відбутися, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України. При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні в порядку, встановленому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», керівники, до яких звернуто запит. Вони можуть уповноважувати інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає відповідне рішення. У Верховній Раді України відведено спеціальний час задля оголошення запитів, прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, а також проведення обговорення відповідей на запити за участю керівників та посадових осіб відповідних органів у п'ятницю третього тижня кожного місяця з 11 години [109].

Слід зазначити, що правове регулювання інституту депутатських запитів в Україні й досі не є досконалим. Показовим є те, що законодавчі акти, які регламентують здійснення цього виду контролю, нерідко суперечили Конституції України та неодноразово ставали предметом розгляду Конституційного Суду України [273-275].

У контексті правової регламентації інституту запиту в Україні звернімося до практики його використання. За підрахунками автора, за останню каденцію Верховної Ради України (2007-2011 роки) до уряду в цілому було спрямовано 3 265 запитів, з них 40 % безпосередньо Кабінету Міністрів України та 60 % – окремим міністерствам та відомствам. Серед міністерств найбільшою популярністю депутатів користувалося Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту та Міністерство охорони здоров'я.

Проблемно-функціональний аналіз запитів в Україні засвідчив необхідність акцентувати увагу на таких взаємопов'язаних аспектах їх реалізації:

1. Значна кількість адресатів, до яких можуть бути звернені депутатські запити. На думку дослідниці Л. Щербанюк, яка дослідила це питання, надзвичайно широке коло адресатів де-

путатських запитів не відповідає сучасним функціям народних депутатів, які не передбачають, наприклад, їхнього втручання в роботу підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Якщо в європейських країнах запити можуть охоплювати переважно виконавчу владу, то в Україні і главу держави, який не належить відповідно до Конституції України до жодної гілки влади, органи місцевого самоврядування та навіть керівників підприємств, установ та організацій. Таке широке коло адресатів, на її думку, є спадком радянських часів, коли усі підприємства були в державній власності, а органи державної влади втручалися у всі правовідносини в державі [363, с. 103]. Слід погодитися із тим, що потрібно скоротити перелік адресатів депутатського запиту і залишити в ньому лише органи виконавчої влади, включаючи підпорядковані парламенту структури, вивести за його межі керівників підприємств, установ і організацій, за винятком, можливо, підприємств з певною державною часткою у їхньому капіталі та державних установ і організацій [363, с. 105].

2. Якість та обов'язковість відповіді на депутатський запит. Проблема несвоечасності надання відповідей та невідповідності їх суті запиту є досить актуальною і не лише в Україні. Навіть у розвинених європейських країнах існують подібні труднощі. Формальний підхід до розгляду запитів призводить до того, що відповіді на них часто неповні та неконкретні. Відсутні чіткі вимоги до відповідей на запити депутатів, тому будь-яка відповідь зараховується як відповідь на запит. Деякі депутати використовують запити та звернення для отримання оперативної та приватної інформації про роботу органів державної влади та підприємств у власних цілях, а також використовують їх як засіб боротьби із політичними супротивниками.

У 2003 році з метою вирішення зазначених проблем було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями» [280]. Перед членами Кабінету Міністрів ставилося завдання встановити причини несвоечасного та формального розгляду депутатських запитів і звернень та вимагалось застосувати до винних осіб захо-

ди дисциплінарного впливу. Наступним важливим пунктом було те, що відповідним структурам рекомендувалося надавати у відповідях на депутатські запити і звернення фінансово-економічне та юридичне обґрунтування у разі неможливості позитивного вирішення порушених проблем та пропозиції щодо інших шляхів їх розв'язання. Однак у березні 2005 року Розпорядження втратило свою чинність на підставі прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [279], у якому питання запитів взагалі не знайшло відображення. Протягом 2005-2006 років було прийнято ще дві постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [257] та «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [258], у яких лише досить загально зазначалася необхідність сприяння вирішенню питань, що порушуються у зверненнях комітетів Верховної Ради України, запитах і зверненнях народних депутатів України. Отже, в існуючому законодавстві України досі чітко не прописані вимоги до відповіді на депутатський запит та відповідальність посадових осіб за надання відповіді не по суті поставленого запитання.

Стосовно питання про дотримання строків надання відповідей, то його частково вдалося вирішити після прийняття Закону України від 11 липня 2003 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення». Цим законом на відділ контролю Апарату Верховної Ради було покладено нові обов'язки – складання протоколів про адміністративне правопорушення в разі недотримання виконавцями термінів розгляду депутатських запитів і звернень, що «тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [104]. Вивчення останніх даних про надання відповідей на депутатські запити свідчить про поодинокі випадки недотримання термінів їх розгляду, що в цілому не впливає на ефективність даної процедури.

3. Обговорення та прийняття рішень за результатами депутатських запитів. Аналіз змісту депутатських запитів, поданих за останню каденцію Верховної Ради України, свідчить про охоплен-

ня ними широкого кола гострих проблем державного масштабу та окремих регіонів України, які потребують прийняття конкретних рішень та проведення відповідних дій. Однак жоден із запитів не обговорювався на засіданні Верховної Ради і, відповідно, рішення за результатами запитів не приймалися. Зрозуміло, що парламент не повинен обмежуватися лише оголошенням письмової відповіді на запит або доведенням його до відома депутатів. Показником ефективності депутатського запиту є не лише отримання інформації про існуючу проблему, але й формулювання пропозицій та вимог щодо її вирішення. Не дарма депутатський запит дослідники відносять до засобів юридичного контролю парламенту на відміну від депутатських запитань [114, с. 11].

Відмова від дискусії за участю депутатів та представників уряду за результатами депутатського запиту свідчить про відсутність проблем та недоліків у сфері що стала його предметом. Тоді чи можна вважати це запитом? Отримання інформації є можливим також шляхом депутатського звернення та питання, а отже, у такому випадку немає необхідності використовувати процедуру запиту. Тому, на думку автора, за відповіддю на запит має проводитися обговорення. Це дозволить виявити причини та умови, що породили проблеми, всебічно їх проаналізувати, намітити конкретні оптимальні шляхи їх усунення, а також покласти контроль за їх вирішенням на відповідні органи та посадових осіб.

Проте питання про наслідки запиту є недостатньо розробленим в Україні. У випадку виявлення під час обговорення запиту суттєвих недоліків у діяльності Кабінету Міністрів або інших органів державної влади, Верховна Рада має володіти широким колом законодавчо закріплених санкцій задля їх усунення.

4. Відкритість інформації про запити та відповіді на них. Одним з недоліків застосування інституту запитів в Україні слід відзначити закритість інформації про запити та відповіді на них, яка фактично є доступною лише для безпосередніх учасників зазначеної процедури. Таким чином, сутність запитів є недоступною для інших органів державної влади та громадськості, що унеможливорює їх відстеження та аналіз. Цілком очевидно, що публікація даної інформації є запорукою прозорості в діяльності органів

державної влади та є необхідною в демократичній державі. До того ж це сприяло б більш відповідальному та професійному виконанню власних функцій усіх осіб, задіяних у процедурі запиту.

Узагальнюючи вищесказане, можна констатувати, що недостатня відпрацьованість правової бази відносно запитів, відсутність налагоджених процедур не дозволяють на практиці досягати відповідної ефективності їх використання. На думку автора, інститут запиту в Україні являє собою щось середнє між інтерпеляцією та письмовим питанням. З правової точки зору запит тяжіє до інтерпеляції, але на практиці мало чим відрізняється від письмового запитання. Таким чином, нівелюється сама природа парламентського запиту як ефективного засобу парламентського контролю. Депутатський запит повинен мати чітко виражений владний характер. Посадові особи не лише надають інформацію, але таким чином відповідають за власну діяльність, за вирішення проблем, що виникли, та за ті недоліки, які були допущені. Саме в цьому суть запиту та відповіді на нього.

Наступною формою парламентського контролю за урядом є депутатське звернення. На відміну від запиту, звернення може бути ініційоване лише народним депутатом особисто і не передбачає обговорення в парламенті та прийняття рішення. Основна мета звернення – отримання інформації. Взагалі інститут депутатського звернення притаманний переважно країнам пострадянського простору і за основними параметрами є ідентичним письмовому запитанню у країнах ЄС. Але на відміну від традиційних депутатських запитань, коло суб'єктів, до яких може бути адресоване передбачене українським законодавством звернення, не обмежується лише членами уряду, а є набагато ширшим [192, с. 12]. Згідно зі ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України» депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Письмова відповідь на звернення має бути надана протягом 10 днів з момен-

ту його одержання. Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади, до якого було направлено звернення [110].

Автор звертає особливу увагу на те, що здійснити кількісно-якісний аналіз депутатських звернень дуже складно. Інформація про зміст звернень та відповіді на них не є доступною для громадськості. Окремі тексти звернень можна знайти на офіційних сайтах народних депутатів України, але вони не дають можливості провести репрезентативний аналіз даної категорії депутатських запитів.

Повертаючись до теми особливостей системи інформаційно-корекційного контролю над урядом, слід вказати, що вона була побудована за класичною схемою, що діє у парламентських країнах. Депутатські запити мали бути формою контролю за виконавчою владою, за результатами якої парламент міг би впливати на реалізацію прийнятих ним рішень (прообраз інтерпеляцій), а звернення – для отримання письмових відповідей на питання депутатів (прообраз письмових питань до уряду). Але застосування на практиці призвело до їх ототожнення та перетворення на письмові питання для отримання інформації. Сьогодні депутатське звернення фактично відрізняється від депутатського запиту лише адресатами, яким може бути подане. Можна констатувати, що обидві форми парламентського контролю уряду в Україні використовуються лише з метою отримання інформації, хоча запит має здійснювати й певний корекційний вплив на діяльність уряду.

Не менш важливою формою інформаційного контролю уряду є письмові та усні запитання від парламентарів. В Україні питання для усної відповіді уряду згідно з Регламентом Верховної Ради України задаються під час процедури «година запитань до уряду», на яку відводиться одна година з 10:00 до 11:00 щоп'ятниці під час пленарних засідань Верховної Ради. Кабінет Міністрів України в повному складі бере участь у даній процедурі. Під час проведення «години запитань до уряду» член Кабінету Міністрів

відповідає у межах своєї компетенції на запитання народних депутатів України та представників депутатських фракцій. Відповіді можуть доповнити інші члени Кабінету Міністрів [109].

Як правило, «година запитань до уряду» має чітко окреслену тематику, а тому відповіді переважно надаються лише профільними міністрами. За підрахунками автора у 95 % випадках під час одного засідання відповіді надаються лише одним представником уряду й лише у 5 % – двома. Це дає підстави визначати недоцільність присутності на даному заході Кабінету Міністрів у повному складі, тому що за годину виступити всім міністрам немає можливості. Оптимальним рішенням є відвідування міністрами «години запитань до уряду» в порядку ротації або відповідно до теми, яка буде обговорюватися. Наступним зауваженням є недостатня кількість часу, присвячена запитанням уряду. Згідно з аналізом в Україні в середньому на місяць відбувається лише дві «години запитань до уряду». Для порівняння у країнах Європейського Союзу цей показник сягає 6-7 годин на місяць [608, с. 194]. Тому час, відведений на зазначену процедуру в Україні, слід збільшити шляхом запровадження або двох-трьох «годин запитань до уряду» на тиждень під час пленарної сесії, або запровадити час для запитань (30-45 хв.) на початку кожного засідання Верховної Ради, що довело свою ефективність на прикладі багатьох країн.

Отже, аналіз застосування в Україні депутатських запитів, звернень та питань дає підстави стверджувати, що вони є достатньо ефективною формою контролю уряду, яка допомагає депутатам знайти порушення законодавства та вжити заходи задля їх усунення. Водночас згадані процедури не використовуються на повну потужність та мають низку недоліків. Основним недоліком є те, що всі вони мають лише єдину мету – отримання інформації та по суті мало відрізняються на практиці.

В Україні, на переконання автора, існує два шляхи оптимізації системи інформаційно-корекційного контролю уряду. По-перше, це введення процедури інтерпеляції, на чому, зокрема, наполягає частина дослідників [70, с. 271; 192, с. 12]. По-друге, удосконалення існуючих форм контролю шляхом внесення коректив до правових актів, що їх регламентують, а саме до Законів України «Про

статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України». Автор схиляється до другого варіанта і у зв'язку з цим висловлює низку рекомендацій:

1. Відвести спеціальний час для розгляду запитів у Верховній Раді, передбачивши обов'язкове обговорення та прийняття рішення хоча б для колективних запитів. Індивідуальні запити слід розглядати в комітетах і приймати рішення та висновки за результатами цього розгляду. За умов підтримки абсолютної більшості членів комітету дозволити виносити рішення по них на парламентську сесію, таким чином за найбільш важливими індивідуальними запитами буде можливість прийняти відповідне рішення Верховної Ради у вигляді постанови. Рішення за наслідками запиту має містити: по-перше, об'єктивну оцінку невирішених проблем та недоліків; по-друге, вказівку на необхідність у встановлені строки вирішити проблему й усунути відповідні недоліки; по-третє обов'язок посадових осіб надати до чергової сесії звіт про виконання рішення; по-четверте, визначення органів та осіб, на яких покладено контроль за виконанням рішення по запиту.

Автор особливо наголошує на виокремленні контролю за реалізацією рішення по запиту як самостійну стадію парламентського контролю, до якої можна віднести обов'язок органів та посадових осіб, яким був адресований запит надавати на черговій сесії Верховної Ради звіт про заходи із виконання прийнятого рішення, який може бути предметом обговорення на сесії. У цьому ж контексті можуть бути висловлені рекомендації стосовно необхідності розробки та прийняття нових законів, зміну та удосконалення вже існуючої законодавчої бази. Взагалі запит як форма парламентського контролю уряду має бути дієвим механізмом оптимізації виконання державними органами та посадовими особами їх функцій та обов'язків. Тоді уряд буде відповідальніше ставитися до власних обов'язків і водночас посилиться вплив депутатів на реалізацію тих рішень, які приймаються в парламенті.

2. Збільшити кількість часу для усних запитань уряду до 2-3 на тиждень під час пленарної сесії з відвідуванням їх міністрами у порядку ротації залежно від тематики засідань. Це сприятиме

налагодженню більш тісних комунікативних зв'язків Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів.

3. Висунути чіткі вимоги до формулювання запитів, звернень та запитань та відповідей на них. Запровадити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за приховування інформації, надання неправдивої та неповної інформації. Періодично публікувати в засобах масової інформації докладні статистичні відомості про відповіді кожного міністра та Прем'єр-міністра України на поставлені перед ними запитання, що дозволить виявити найбільш безвідповідальних у цьому відношенні членів уряду, звернути на них увагу громадськості.

4. Запровадити обов'язкову публікацію запитів, звернень та питань, відповідей на них та результатів вирішення проблем, що там порушуються, в офіційних друкованих виданнях, на сайті Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

5. Здійснювати постійний моніторинг ефективності запитів, звернень та запитань для депутатів та оприлюднювати статистичні дані стосовно того, які проблеми вдалося вирішити за допомогою цих засобів контролю.

6. Дозволити питання замінювати на конструктивну пропозицію (така процедура вже діє в окремих європейських країнах, зокрема з 1996 року в Австрії). Це надасть можливість депутатам не лише запитувати, а й пропонувати конструктивні рішення існуючих проблем, що дозволить оптимізувати взаємодію уряду й парламенту, підвищить взаємну відповідальність Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

Водночас автор не відкидає повністю ідею запровадження в Україні інституту інтерпеляції, який успішно функціонує в більшості європейських країн і є ефективним засобом парламентського контролю уряду. Однак, якщо вже запроваджувати інтерпеляцію, то з можливістю за її наслідками прийняти резолюцію недовіри уряду, це додасть прозорості процедурі парламентської відповідальності уряду в цілому.

І наприкінці розглянемо останній механізм взаємодії уряду і парламенту в процесі виконання контрольної функції – слухання та дебати. Особливістю української ситуації є те, що слухання у

Верховній Раді переважно пов'язані із законопроектною роботою, а не з парламентським контролем уряду. Слухання ж контрольного характеру в Україні мають такі завдання:

- забезпечити контроль за впровадженням прийнятих Верховною Радою законодавчих актів;
- здійснити аналіз відповідності закону прийнятих на його виконання підзаконних актів та своєчасність їх прийняття;
- проаналізувати практику застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України;
- забезпечити перевірку адекватності дії нормативного акта закладеним у ньому законодавчим намірам;
- висвітлити практичні особливості норм чинного законодавства;
- перевірити ефективність функціонування виконавчої влади;
- вивчити шляхи поліпшення роботи виконавчої влади й окремих її підрозділів;
- оцінити адекватність дій посадових осіб завданням, які стоять перед відповідними органами державної влади [292, с. 17].

Відповідна процедура проведення парламентських та комітетських слухань прописана в Законах України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України». Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах та депутатських фракціях. Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, де має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання. Підготовку до парламентських слухань, як правило, здійснює комітет або комітети Верховної Ради, що ініціювали парламентські слухання. Для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових

установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації [109]. Важливо, що готують проекти постанов Верховної Ради України щодо схвалення відповідних рекомендацій за результатами парламентських слухань теж відповідні комітети, причому заздалегідь, ще в процесі підготовки парламентських слухань, що є цілком нелогічним, на наш погляд.

Слухання в комітетах відбуваються з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом. Комітети можуть запросити на слухання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян. Комітети мають право використовувати інформацію, отриману під час слухань, при прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом з питань, віднесених до предмета його відання [108].

Звернімося до проблем та недоліків, які існують у процесі реалізації парламентом контрольної функції шляхом проведення слухань. Перш за все, на думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, існують обґрунтовані сумніви в доцільності проведення парламентських слухань взагалі. Оскільки участь у них гіпотетично може брати повний склад парламенту – 450 депутатів, представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та політичних партій, то цілком очевидно, що розглянути всі аспекти проблемних питань, віднесених до предмета слухання практично неможливо. Це підтверджується практикою парламентських слухань – як правило, у рамках відведеного для слухань часу можливість виступити мають лише члени Кабінету Міністрів, представники профільно-

го парламентського комітету, окремі народні депутати України, окремі представники від громадськості. «Участь» інших запрошених зводиться до простої присутності на слуханнях. Таким чином, за широкого кола учасників парламентські слухання перестають бути дієвою формою парламентського контролю і перетворюються на звичайний обмін інформацією між присутніми [168, с. 28-29].

У той же час надмірна частота проведення слухань призводить до того, що рекомендації одних слухань дублюють рекомендації інших, нівелюючи тим самим мету їх проведення. Взагалі кількість парламентських слухань є досить значною, за останній рік їх було проведено 15¹. Зважаючи на їх низьку ефективність, про що мова піде нижче, слід поставити питання недоцільності проведення парламентських слухань з такою частотою, як це робиться в Україні.

Іншою проблемою є прозорість процедури проведення парламентських слухань. Потребують конкретизації критерії «відбору» учасників парламентських слухань – мета проведення слухань має полягати у висвітленні альтернативних шляхів вирішення обговорюваних проблем і, відповідно, залученні до участі в них фахівців з різними точками зору щодо шляхів вирішення однієї й тієї ж проблеми, а не в загальному (а то й одноголосному) схваленні заздалегідь підготовлених у стінах парламенту проекту рекомендацій [168, с. 29].

І нарешті питанням, що потребує врегулювання, є зміст рекомендацій слухань та контроль за їх реалізацією. Результати моніторингу виконання рекомендацій учасників парламентських слухань дозволяють стверджувати, що жодна Постанова Верховної Ради України щодо рекомендацій учасників парламентських слухань у повному обсязі не була виконана Кабінетом Міністрів. Більше того, окремі постанови взагалі залишилися поза його реагуванням [285, с. 169]. Слід передбачити, що рекомендації парламентських слухань мають стосуватись лише безпосередньої компетенції Кабінету Міністрів України як органу, підконтрольного

¹ Підраховано за даними офіційного сайту Верховної Ради України, режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>

парламентові, а не інших суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування. Уряд сам повинен визначати, який саме центральний або місцевий орган виконавчої влади має безпосередньо втілити відповідні рекомендації у життя. Таким чином, на думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, на рівні відповідних нормативно-правових актів слід передбачити, що адресатом рекомендацій учасників парламентських слухань можуть бути лише або сам парламент, парламентські комітети, тимчасові спеціальні і слідчі комісії, або Кабінет Міністрів України. З іншого боку, учасники парламентських слухань повинні рекомендувати Уряду вживати лише ті заходи, здійснення яких Конституцією або законами України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів, а не до виключної компетенції Верховної Ради України або Президента [285, с. 173].

У рекомендаціях учасників парламентських слухань мають чітко визначатись етапи їхнього виконання. Це обумовлено насамперед тим, що в більшості рекомендацій учасників парламентських слухань визначаються строки виконання лише окремих рекомендацій (як правило, у частині розробки та внесення на розгляд парламенту законопроектів, встановлення обсягів фінансування певних державних програм протягом певного періоду (періодів) – але часто учасники парламентських слухань не встановлюють строки виконання навіть цих рекомендацій). Контролювати повноту та своєчасність виконання відповідних пропозицій парламенту було б доцільно шляхом заслуховування інформації Кабінету Міністрів щодо виконання рекомендацій учасників парламентських слухань під час проведення Днів Уряду у Верховній Раді, а не шляхом проведення чергових парламентських слухань з аналогічних проблем. Іншими словами, доцільно посилити саме інформаційне значення парламентських слухань (доведення до уряду можливих механізмів вирішення тих чи інших проблем), а не їх «контрольну» складову [168, с. 30].

Окремої уваги потребують комітетські слухання в Україні. Основним недоліком проведення слухань є те, що дуже часто предмети парламентських і комітетських слухань є подібними і це призводить до заслуховування по декілька разів подібних тем.

Водночас через те, що чіткі критерії тематики парламентських та комітетських слухань законодавчо не визначені, дуже часто парламент розглядає ті питання, які з успіхом можна було б заслухати у відповідному комітеті. Комітетські слухання регулярно відбуваються, але не набули значного розповсюдження. За підрахунками автора, у восьми з 26 комітетів Верховної Ради за 2007-2011 роки не відбулося жодного комітетського слухання, щонайбільше три таких слухання за визначений період відбулося лише у трьох комітетах, два слухання в одному комітеті, в інших лише по одному слуханню за визначений період. Середня кількість комітетських слухань на рік становить п'ять, що в три рази менше за кількість парламентських слухань². Рекомендації комітетів є формальними і не виносяться на обговорення парламенту. Обов'язковість їх виконання законодавчо не прописана, а тому віддається на розсуд відповідного органу, якому надаються рекомендації.

В Україні згідно із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачені щорічні звіти Кабінету Міністрів про виконання Державного бюджету, про результати виконання Програми діяльності уряду, доповіді про хід та результати виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Також Верховна Рада за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань, пов'язаних з Програмою діяльності уряду. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову. У разі, якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада, за умови додержання вимог статті 87 Конституції України, може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради [109].

²Підраховано за даними офіційного сайту Верховної Ради України, режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>

Автор вважає, що з метою удосконалення процедури парламентських слухань в Україні слід: по-перше, законодавчо розмежувати предмети комітетських та парламентських слухань таким чином, щоб збільшити кількість слухань у комітетах, а слухання в парламенті проводити лише за особливої потреби в цьому; по-друге, встановити чіткі вимоги до рекомендацій слухань, осіб, відповідальних за їх реалізацію, та порядок моніторингу їх виконання. А з метою удосконалення процедури дебатів в Україні слід посилити контроль за реалізацією тих рекомендацій та зауважень, що відображаються в постановах Верховної Ради за результатами заслуховування звітів уряду.

ВИСНОВКИ

1. Дослідження механізмів взаємодії уряду і парламенту в зарубіжних країнах вимагало застосування особливих теоретико-методологічних підходів. Визначено, що характер взаємодії органів державної влади безпосередньо залежить від моделі державного управління, що існує в державі. Для України в цьому контексті найбільш корисним є досвід країн Європейського Союзу, що мають подібну форму державного правління – змішану (президентсько-парламентську або парламентсько-президентську). Водночас, в окремих аспектах взаємодії уряду і парламенту, автор вважає доцільним застосування практики інших країн Європейського Союзу, з метою підвищення ефективності державного управління та оптимізації взаємодії гілок державної влади в Україні.

Концептуально обґрунтовані основні підходи та методи вивчення, а також практичного використання зарубіжного досвіду державного управління:

- порівняльно-аналітичний метод, який дозволяє не лише описувати зарубіжний досвід, але й проводити науково-коректне співставлення зарубіжного досвіду з вітчизняним, обґрунтовувати отримані оцінки та висновки;

- науково-прикладний підхід допомагає визначити та науково обґрунтувати ідеї та уроки зарубіжного досвіду для української практики, трансформувати їх у відповідні варіанти практичної реалізації, враховуючи існуючу ситуацію в державі;

- метод впровадження, тобто експериментальної перевірки ефективності отриманих оцінок, висновків та рекомендацій з використання адаптованого до українських умов зарубіжного досвіду, з отриманням заключних висновків;

- принцип конкретно-історичного підходу ґрунтується на тому, що досвід завжди знаходиться в розвитку та пов'язаний з часовими межами, обумовлений суспільно-політичними факторами в державі. Розвиток різних країн в один і той же час неоднаковий, тому зарубіжний досвід може бути як застарілим, так і навпаки – занадто новим для певної держави;

– принцип суперечливості досвіду відображає його діалектичну неоднозначність, а також те, що в ньому з позиції існуючих реалій завжди є позитивні та негативні моменти. Досвід кожної країни поєднує у собі загальне та особливе, інтернаціональне та національне, типові та одиничні: саме особливе, національне та одиничне є попередженням для безпідставного копіювання зарубіжного досвіду. Водночас у світовій науці та практиці відбувається поширення загального та інтернаціонального, що підвищує необхідність і можливості використання зарубіжного досвіду, але з обов'язковим врахуванням національної специфіки.

2. Обґрунтовано сутність та моделі взаємодії уряду та парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління, основними механізмами якої є: 1) участь уряду в законодавчому процесі як суб'єкта законодавчої ініціативи; 2) вплив уряду на перебіг законодавчого процесу шляхом участі його представників у парламентських засіданнях, внесення поправок до законопроектів, впливу на формування порядку денного та на порядок голосування у парламенті; 3) урядова експертиза законопроектів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи; 4) прийняття урядом актів, що мають силу закону, в порядку делегованого законодавства за дозволом парламенту.

У кожній окремій країні, залежно від форми правління та державних традицій, існують власні моделі взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції. У країнах Європейського Союзу можна виокремити парламентську та змішану (президентсько-парламентську або парламентсько-президентську) моделі. За парламентської моделі взаємодії уряд спирається на парламентську більшість, тому має можливість суттєво впливати на діяльність парламенту, насамперед на здійснення законодавчих повноважень. Показовим є той факт, що більшість законопроектів, які є предметом парламентського розгляду, виходять саме від уряду. З іншого боку, спостерігається значна залежність виконавчої влади від законодавчої, тому що парламент формує або дає згоду на формування уряду, який є перед ним відповідальним. Така модель, за якої уряд і парламент є взаємозалежними один від одного, дозволяє парламент-

ській більшості та уряду виступати єдиною командою. За умов стабільного функціонування забезпечується максимальний ступінь консенсуалізації між урядом і парламентом у процесі реалізації законодавчої функції. Змішана модель взаємодії уряду і парламенту передбачає подвійну відповідальність уряду – перед парламентом та президентом. Така модель ефективна за умови, якщо уряд, який спирається на парламентську більшість, і президент належать до однієї політичної сили. Посилення президентської влади за умов змішаної моделі може спричинити втрату законодавчим органом можливості самостійно приймати рішення.

3. Визначено, що контроль є важливим ресурсом державного управління, основною рисою якого є його маловитратність у поєднанні з високою ефективністю. Контроль є ресурсом саморозвитку системи, тому що він дозволяє удосконалювати її найбільш оптимальним шляхом, не порушуючи загальної структури. Значення парламентського контролю для функціонування системи державного управління величезне, що виявляється, зокрема, у такому: по-перше, він дозволяє вивчити ступінь та глибину виконання ухвалених законів; по-друге, сприяє виявленню об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на застосування законів на практиці; по-третє, парламентський контроль дозволяє визначити заходи, спрямовані на усунення виявлених недоліків у правозастосуванні; по-четверте, контрольно-аналітична робота є підставою для внесення змін і доповнень у відповідні закони; по-п'яте, інститут парламентського контролю сприяє підвищенню відповідальності державних органів і посадових осіб за дотримання вимог законодавства. Однак слід звернути особливу увагу на те, що в процесі здійснення парламентського контролю уряду не має відбуватися втручання парламенту до сфери влади, яка йому не належить, що перетворює уряд на неефективний орган державної влади. Недостатній контроль з боку парламенту може спричинити неефективне управління державою, корумпованість виконавчої влади, узурпацію влади виконавчими органами держави. Отже, оптимальним є такий парламентський контроль уряду, який, з одного боку, є надій-

ною гарантією від перевищення урядом власних повноважень, а з іншого – не буде надмірно обмежувати його, дозволяючи належним чином проводити власну державну політику.

Автор класифікував механізми парламентського контролю уряду на такі, які реалізуються в процесі поточного контролю уряду, та механізми, пов'язані з інститутом парламентської відповідальності уряду, що дозволило їх докладно проаналізувати в окремих розділах монографії.

4. Виявлено та концептуально обґрунтовано, що уряд є основним суб'єктом законодавчої ініціативи в країнах ЄС і саме його законопроекти найчастіше стають законами. У більшості країн за урядом закріплене виключне право вносити окремі категорії законопроектів до парламенту. Також з метою запобігання виникненню практики зловживання членами парламенту правом законодавчої ініціативи, у багатьох країнах ЄС до конституцій або регламентів включені положення, які запобігають надмірній законотворчій активності депутатів. Також практика засвідчує, що уряд має ширші можливості для підготовки більш якісних законопроектів, на відміну від інших суб'єктів законодавчої ініціативи завдяки власному статусу, володінню відповідними ресурсами тощо. З метою покращення законопроектної діяльності уряду значна увага має приділятися процесу планування та прогнозування, у зв'язку із чим ефективним є застосування методології «оцінювання результатів регулювання» (*Ocena skutków regulacji – OSR*), яка полягає в аналізі економічних та соціальних наслідків, пропонованих до прийняття або вже діючих правових актів. Зосередження законодавчих планів різних підрозділів уряду в єдиному документі дозволяє визначити основні сфери взаємодії між ними щодо конкретних законопроектів. Завдячуючи цьому замість декількох окремих законопроектів може бути вироблений єдиний спільний. Відповідне планування законодавчої діяльності уряду, що спирається на постлегіслаційні дослідження та аналіз проблем правового регулювання, є ефективним інструментом, що обмежує інфляцію права, його відомчість, а також стримує надходження значної кількості неякісних законопроектів.

5. У результаті дослідження виділені основні механізми впливу уряду на процес прийняття законів парламентом:

- розгляд урядових законопроектів у пріоритетному порядку, передбачений у деяких країнах ЄС, зокрема у Швеції, Франції, Іспанії, Великій Британії. Цікаво, що навіть у країнах, в яких уряд не має таких преференцій, урядові законопроекти теж приймаються найчастіше. Це пов'язано із тісним співробітництвом уряду і парламенту ще на стадії підготовки законопроектів, а також з тим, що законопроекти інших суб'єктів, якщо вони не підтримані урядом, мають мало шансів бути прийнятими урядовою більшістю в парламенті;

- право уряду встановлювати категорію невідкладних законопроектів за підтримки парламенту;

- можливість впливати на зміст законопроектів, яка полягає у праві обмежувати внесення поправок до окремих категорій законопроектів без погодження уряду. Окреме місце в цьому контексті належить бюджету, розробка якого відбувається виключно урядом, а прийняття – за умов його активної участі;

- вплив на прийняття/неприйняття законопроектів парламентом через особливі процедури голосування, ініційовані урядом (вотум довіри, «блоковане голосування» тощо).

Доведено, що вплив уряду на процес прийняття законів дає змогу ефективно реалізовувати власну програму діяльності. Взаємодія, яка відбувається між урядом та парламентом у процесі виконання цими органами законодавчої функції, сприяє стабільності системи державного управління та запобіганню кризам.

6. Встановлено, що делеговане законодавство в країнах Європейського Союзу стало засобом оптимізації взаємодії уряду й парламенту та стабілізації системи державного управління в умовах ситуацій, що потребують негайного прийняття відповідних законодавчих актів. Делеговане законодавство стало традиційним методом законодавчої діяльності в окремих державах Європейського Союзу і свідчить про удосконалення системи демократичного врядування. Хоча слід наголосити, що в цьому контексті йдеться про стійкі, зрілі демократії європейського типу, а не про країни, які лише розбудовують демократію.

7. За допомогою системно-функціонального аналізу виявлено, що інститут парламентської відповідальності уряду дозволяє парламенту ефективно здійснювати коригування урядової діяльності, змушує уряд враховувати парламентську позицію. На думку автора, потрібно говорити про інститут взаємної відповідальності уряду і парламенту, тому що дієвість парламентської відповідальності уряду можлива лише за умов, коли і парламент буде відповідальним у своїх рішеннях стосовно уряду та його діяльності. Водночас даний інститут не повинен заважати нормальному функціонуванню системи державної влади, нівелювати статус органів державного управління. Основною тенденцією є те, що парламентська відповідальність уряду як форма контрольної діяльності парламенту в сучасних парламентських країнах використовується лише в надзвичайних ситуаціях. Взагалі роль даного інституту поступово зменшується і на перший план виходять інші, більш м'які методи парламентського контролю (запити, інтерпеляції, «години запитань» тощо).

Автор виокремлює такі механізми взаємодії уряду й парламенту в процесі реалізації парламентської відповідальності уряду:

- вотум довіри в процесі формування уряду;
- висловлення довіри/відмова в довірі уряду;
- вотум недовіри уряду та/або окремому його члену;
- процедура імпічменту або подібних до нього процедур для окремих членів уряду за здійснене правопорушення.

Інститут вотуму довіри є особливою процедурою, що покликана вирішити кризу управління, яка спричинена відсутністю ефективної взаємодії між урядом і парламентом у процесі реалізації державної політики. Досвід використання даного механізму в країнах ЄС засвідчив, що, незважаючи на певні проблеми застосування вотуму довіри, він є дієвим засобом стабілізації системи державного управління, бо дозволяє знайти вихід з політичної та управлінської кризи, що склалася в державі. І навіть якщо цей механізм може призвести до відставки уряду, це є теж цілком нормальним результатом, який вказує на необхідність зміни уряду, який не спроможний надалі функціонувати. Особливої уваги потребує вотум довіри, ініційований урядом стосовно окремого

правового акта. Даний механізм не можна оцінювати однозначно, він має як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, він виключає кризу державних інституцій у ситуації браку стабільної більшості. З іншого, той факт, що закон вважається схваленим парламентом без проведення дебатів та голосування, свідчить про несамотійність законодавчого органу при виконанні своєї основної функції – законодавчої.

Як показав аналіз, конструктивний вотум недовіри безпосередньо є інструментом подолання урядової кризи, на відміну від деструктивного вотуму недовіри, який є лише етапом у цьому процесі й до того ж може призвести до переростання урядової кризи у кризу всієї системи державного управління. Серед переваг конструктивного вотуму недовіри можна відзначити те, що під час його прийняття складається нова більшість у парламенті, яка є стійкою, тому що може не лише відправити у відставку уряд, а також спільними зусиллями сформувати новий дієздатний уряд. З іншого боку, процедура конструктивного вотуму недовіри може зберегти уряд, який вже втратив довіру парламенту, лише через те, що більшість не спроможна обрати нового голову уряду.

Ефективним механізмом парламентської відповідальності уряду є індивідуальний вотум недовіри, важливість якого полягає в такому: 1) можливість індивідуалізувати провину окремих членів уряду – відповідає лише та особа, яка не впоралася з посадовими обов'язками; 2) звільнення торкається відповідного члена уряду, а отже, немає необхідності відправляти у відставку весь уряд, дестабілізуючи таким чином систему державного управління. Індивідуальний вотум недовіри парламенту існує в більшості країн Європейського Союзу і є дієвим засобом посилення відповідальності членів уряду, а також стимулом для більш ефективного виконання власних повноважень. Практика розвинених демократичних країн засвідчила, що індивідуальний вотум недовіри апіорі дисциплінує членів уряду, часто лише загроза бути відправленим у відставку змушує їх зробити це самотійно.

8. Встановлено, що важливу роль у процесі парламентського інформаційно-корекційного контролю уряду у країнах Європейського Союзу відіграють депутатські запити та запитання. Як

правило, у спеціальних офіційних документах закріплені вимоги, які висуваються до змісту запитів та відповідей на них, що сприяє підвищенню їх якості. Також слід відзначити відкритість проведення цих процедур для всіх державних органів та широкої громадськості. Це реалізовується шляхом публікації запитів та питань, відповідей на них в офіційних друкованих виданнях та на сайтах парламентів та урядів, транслявання усних питань та відповідей за допомогою ЗМІ та Інтернету тощо. Дієвий моніторинг ефективності запитів і запитань для парламентарів дає можливість з'ясувати проблеми застосування, усунути можливі недоліки та підвищити якість питань та відповідей. Взагалі у європейських країнах спостерігається тенденція до збільшення спеціальних засідань парламенту для усних запитань уряду, що сприяє більш тісній взаємодії та дієвому парламентському контролю уряду.

9. Доведено, що все більш зростаючу роль у процесі контролю над урядом відіграють комітети та комісії парламенту. Це відображається у збільшенні кількості комітетських слухань за участю представників уряду, експертиз та заслуховувань урядових звітів тощо. Часто парламенти мають низку постійних комітетів, тематично пов'язаних з урядовими департаментами. Парламентські комітети організовані таким чином, що фактично віддзеркалюють урядові підрозділи, і це дозволяє ефективно контролювати їх. Діяльність комітетів сприяє зростанню відкритості процесу державного управління, надає можливість притягати до відповідальності окремих членів уряду. Не менш важливою формою контролю над виконавчою гілкою влади є дебати в парламенті, які відбуваються за комітетськими звітами з контролю міністерств, урядовими звітами, а також за іншими питаннями урядової діяльності. Звіти парламентських комісій та комітетів – основний інформаційний ресурс для формулювання рекомендацій уряду.

Право створення парламентських слідчих комісій є найважливішим інструментом інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС, який є більш ефективним на відміну від інших інструментів, якими диспонує парламент. І хоча, якщо говорити про вплив діяльності комісії на процес державного управ-

ління, то слід зазначити, що він є досить обмеженим, проте може призвести до організаційних змін у виконавчій владі, корегування її рішень та поведінки окремих посадових осіб. Із впевненістю можна стверджувати, що створення слідчих комісій на вимогу меншості в парламенті, як це відбувається в Німеччині та Португалії, робить даний інститут більш ефективним інструментом парламентського контролю. Водночас опозиція за таких умов не повинна зловживати таким правом, щоб не дестабілізувати діяльність органів державної влади й управління. Серед негативних тенденцій у діяльності слідчих комісій в окремих країнах ЄС слід відзначити такі. По-перше, домінування політичних та індивідуальних інтересів депутатів серед мотивів створення слідчих комісій, а також заполітизованість їх подальшої діяльності, що обмежує об'єктивність парламентського розслідування. По-друге, неподання звіту за результатами розслідування, але навіть за такої умови, слідчі комітети виконують важливу інформаційну роль, яка опосередковано, але позитивно відображається на якості контролю за урядом. По-третє, відсутність будь-яких політичних або правових наслідків за результатами їх роботи, що негативно впливає на розвиток даної форми парламентського контролю і фактично нівелює результати парламентського розслідування.

Водночас ефективність парламентських інформаційно-корекційних контрольних процедур не можна оцінювати однозначно. Як засвідчує практика, часті та безпідставні перевірки уряду негативно впливають на процес взаємодії гілок влади, можуть призвести до дискредитації уряду, урядової нестабільності та державно-управлінських криз. Тому слід застосовувати парламентський контроль лише в межах, що забезпечує функціонування системи стримувань та противаг законодавчої та виконавчої гілок державної влади.

10. Розроблені рекомендації з удосконалення механізмів взаємодії Кабінету Міністрів і Верховної Ради України з урахуванням досвіду країн ЄС, що полягають у такому:

- З метою ефективного впровадження урядової політики в життя обов'язковим заходом є прийняття програми діяльності Кабінету Міністрів України, а на її основі перспективного та орі-

ентовного планів законопроектних робіт, а також узгодження планів законопроектних робіт Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

- Для того щоб уряд став активним суб'єктом законодавчої ініціативи, необхідність чого засвідчує практика країн ЄС, потрібно законодавчо закріпити можливість впливу уряду на порядок денний парламенту, що забезпечить розгляд саме тих законопроектів, які дозволяють ефективно впроваджувати урядову програму. У зв'язку із цим автор вважає необхідним у Законах України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про Кабінет Міністрів України» прописати норму про те, що формування порядку денного відбувається за погодженням уряду. Уряд може визначити для пріоритетного розгляду парламентом необхідні йому законопроекти або питання згідно з визначеною квотою (25 %) при формуванні порядку денного.

- Задля підвищення ролі уряду в законодавчому процесі слід надати йому такі механізми впливу: 1) можливість під час розгляду законопроекту припиняти обговорення і пропонувати голосувати за урядовий законопроект без врахування внесених поправок; 2) право пов'язувати голосування по законопроекту із парламентською відповідальністю уряду (вотум довіри). У контексті зазначеного слід рекомендувати обмеження права законодавчої ініціативи депутатів. І замість можливості ініціювати законопроект окремим депутатом наділити цим правом постійні комітети, фракції або щонайменше 15 депутатів Верховної Ради України.

- З метою підвищення ефективності законодавчого процесу необхідним є запровадження обов'язкового правового моніторингу урядом законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи, а також ефективності прийнятих законів. Якщо під час експертизи виявиться, що законопроект негативно впливає на показники державного бюджету й уряд заперечує проти його прийняття, він не повинен розглядатись парламентом. З метою нормативно-правового закріплення інституту правового моніторингу, автор вважає доцільним у Законах «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність в Україні», які слід прийняти, передбачити розділи «Моніторинг нормативних право-

вих актів» та «Моніторинг законопроектів та законів» відповідно. З метою найбільш досконалого й ефективного регулювання експертної діяльності доцільно ухвалити окремий Закон «Про експертизу законодавства», що відповідатиме цілям і завданням розвитку інституту експертизи законодавства і дозволить забезпечити позитивну динаміку в підвищенні якісного рівня законодавчих актів, збалансованості українського законодавства в цілому. У вищезазначених законодавчих актах слід прописати конкретні механізми парламентського контролю за реалізацією урядом прийнятих законів. Водночас, з метою більш ефективного впливу уряду на законодавчий процес, у складі Кабінету Міністрів слід створити Департамент із законодавчих справ, який виконував би функції дорадчого органу у сфері становлення права, оцінки його стану та ефективності.

- Зважаючи на позитивний досвід застосування у країнах Європейського Союзу інституту делегованого законодавства, автор вважає можливим у перспективі запровадження практики прийняття урядом нормативних актів із силою закону за уповноваженням парламенту в Україні.

- У зв'язку із тим, що контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не використовуються на повну потужність і вони виконують переважно законодавчі функції, слід підвищити їх роль у процесі парламентського контролю уряду та окремих міністерств шляхом реструктуризації системи комітетів таким чином, щоб вони відповідали профілям міністерств. Тоді діяльність комітетів сприятиме зростанню відкритості процесу державного управління, надаватиме можливість притягати до відповідальності окремих членів уряду.

- З метою удосконалення механізму депутатських запитів слід внести такі зміни до Законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» та «Про Регламент Верховної Ради України»:

- 1) запровадити спеціальний час для розгляду запитів у Верховній Раді, передбачивши обов'язкове обговорення та прийняття рішення за колективними запитами. Індивідуальні запити слід розглядати в комітетах і приймати рішення та висновки за резуль-

татами цього розгляду. За умов підтримки абсолютної більшості членів комітету дозволити виносити рішення по них на парламентську сесію, таким чином, за найбільш важливими індивідуальними запитами буде можливість прийняти відповідне рішення Верховної Ради у вигляді постанови. Рішення за наслідками запиту має містити: по-перше, об'єктивну оцінку невирішених проблем та недоліків; по-друге, вказівку на необхідність у встановлені строки вирішити проблему й усунути відповідні недоліки; по-третє, обов'язок посадових осіб надати до чергової сесії звіт про виконання рішення; по-четверте, визначення органів та осіб, на яких покладено контроль за виконанням рішення по запиту;

2) збільшити кількість часу для усних запитань уряду до 2-3 годин на тиждень під час пленарної сесії з відвідуванням їх міністрами в порядку ротації залежно від тематики засідань;

3) висунути чіткі вимоги до формулювання запитів, звернень, запитань та відповідей на них. Запровадити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за приховування інформації, надання неправдивої та неповної інформації. Періодично публікувати в засобах масової інформації докладні статистичні відомості про відповіді кожного міністра та Прем'єр-міністра України на поставлені перед ними запитання, що дозволить виявити найбільш безвідповідальних у цьому відношенні членів уряду, звернути на них увагу громадськості;

4) запровадити обов'язкову публікацію запитів, звернень та питань, відповідей на них та результатів вирішення проблем, що там порушуються, в офіційних друкованих виданнях, на сайті Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;

5) здійснювати постійний моніторинг ефективності запитів, звернень та запитань для депутатів та оприлюднювати статистичні дані стосовно того, які проблеми вдалося вирішити за допомогою цих засобів контролю;

6) дозволити питання замінювати на конструктивну пропозицію (така процедура вже діє в окремих європейських країнах, зокрема з 1996 року в Австрії). Це надасть можливість депутатам не лише запитувати, а й пропонувати конструктивні рішення існуючих проблем, що дозволить оптимізувати взаємодію уряду й

парламенту, підвищить взаємну відповідальність Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

Водночас автор не відкидає повністю ідею запровадження в Україні інституту інтерпеляції, який успішно функціонує в більшості європейських країн і є ефективним засобом парламентського контролю уряду. Однак, якщо вже запроваджувати інтерпеляцію, то з можливістю за її наслідками прийняти резолюцію недовіри уряду, це додасть прозорості процедурі парламентської відповідальності уряду в цілому.

- З метою удосконалення процедури парламентських слухань в Україні слід: по-перше, законодавчо розмежувати предмети комітетських та парламентських слухань таким чином, щоб збільшити кількість слухань у комітетах, а слухання в парламенті проводити лише за особливої потреби в цьому; по-друге, встановити чіткі вимоги до рекомендацій слухань, осіб, відповідальних за їх реалізацію та порядку моніторингу їх виконання.

- Існує декілька шляхів модифікації механізму формування уряду в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу, але найбільш органічним для України є існуючий варіант призначення Прем'єр-міністра Президентом за згодою Верховної Ради, але при цьому слід ліквідувати розбіжності в питанні схвалення Програми діяльності уряду та можливості її виконання згідно зі ст. 114 Конституції України. При цьому слід взяти за зразок принцип негативного парламентаризму стосовно програми діяльності уряду – якщо у встановлений строк парламент не прийняв рішення щодо Програми, остання вважається схваленою.

- Обґрунтованим є запровадження інституту парламентського вотуму довіри за ініціативою уряду в українську практику. Особливо корисним він був би також у вигляді вотуму довіри у зв'язку із окремим правовим актом, як це, наприклад, закріплене в Конституції Франції.

- Автор рекомендує задля посилення відповідальності членів уряду перед парламентом запровадити індивідуальний вотум недовіри в українську практику. Контроль міністрів з боку не лише Прем'єр-міністра та Президента, а також і Верховної Ради змусив би їх більш сумлінно та відповідально виконувати свої обов'язки.

- Створити дієві медіаційні механізми між урядом і парламентом, які є необхідною умовою функціонування демократичного устрою. У цьому контексті слід повернути посаду Представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України, введenu у травні 2010 року (скасована у січні 2011 року), що, на думку автора, має оптимізувати взаємодію уряду та парламенту.

Багатоплановість проблеми механізмів взаємодії уряду і парламенту зумовлює необхідність подальшого опрацювання певних її аспектів. На наш погляд, перспективними напрямками наукової розробки можуть бути особливості процесу взаємодії уряду, парламенту та глави держави в країнах Європейського Союзу та України, роль і місце даних акторів у системі державного управління та аналіз ефективності їх державно-управлінських рішень.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

**Основні форми взаємодії уряду і парламенту
в процесі виконання
державно-управлінських функцій**

Форми взаємодії	Функції уряду	Функції парламен-ту
Формування уряду	Інформаційно-декларативна	Представницька, установча, контрольна
Законодавчий процес	Функція участі в законотворчій діяльності та контрольна	Представницька, законодавча та інформаційно-комунікаційна
Прийняття та реалізація бюджету держави	Бюджетна, виконавчо-розпорядча та нормотворча	Законодавча та контрольна
Розробка та затвердження загальнодержавних програм	Виконавчо-розпорядча, нормотворча, інформаційно-декларативна та функція здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави	Законодавча та контрольна
Делеговане законодавство	Нормотворча	Законодавча та контрольна
Виконання законів та інших нормативних актів, прийнятих парламентом	Виконавчо-розпорядча, нормотворча функція	Контрольна функція

Продовження таблиці А.1

Здійснення поточного контролю парламенту за діяльністю уряду (запити депутатів, інтерпеляції, робота спеціальних слідчих комісій)	Виконавчо-розпорядча, інформаційно-комунікативна та функція відповідальності	Представницька, інформаційно-комунікативна та контрольна
Притягнення уряду до парламентської відповідальності (вотум довіри, резолюція недовіри)	Функція відповідальності, підконтрольності та підзвітності	Представницька та контрольна
Юридична парламентська відповідальність членів уряду (імпічмент та процедури, подібні до нього)	Функція відповідальності	Представницька, контрольна та судова (квазисудова)
Розпуск парламенту за ініціативою уряду	Контрольна функція	Функція відповідальності

Додаток Б

Таблиця Б.1

Механізми парламентського контролю уряду

Механізми поточного (інформаційно-коригуючого) парламентського контролю уряду	Контроль у межах парламентської відповідальності уряду
Діяльність слідчих комісій (парламентські розслідування)	Формування уряду та призначення окремих його представників
Інститут інтерпеляцій	Схвалення програми діяльності уряду або урядової декларації (як правило, відбувається під час формування уряду)
Парламентські, депутатські запити та звернення	Вотум недовіри прем'єр-міністру або уряду в цілому
Слухання та дебати в парламенті з питань діяльності уряду	Постановка питання про довіру уряду (вотум довіри)
Усні та письмові питання до уряду на засіданнях парламенту	Індивідуальний вотум недовіри представникам уряду

Продовження таблиці Б.1

Розгляд доповідей та звітів уряду та його членів	Притягнення посадових осіб до відповідальності в порядку імпічменту або процедур, подібних до нього
Галуzeвий контроль комісій та комітетів парламенту, прийняття ними рекомендацій, висновків, пропозицій	
Прийняття парламентом постанов, резолюцій, декларацій про критику або схвалення діяльності уряду	
Затвердження парламентом урядових програм загальнодержавного розвитку	
Контроль, що здійснюється спеціалізованими допоміжними органами, які підпорядковуються парламенту (Уповноважені з прав людини, Рахункова палата, Парламентські комісари тощо)	
Контроль за делегованим законодавством (нормативні акти, які приймаються урядом за уповноваженням парламенту і мають силу закону)	

Додаток В

Таблиця В.1

Проведення урядом експертизи законопроектів, наданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи

Польща	Перед розглядом у першому читанні законопроектів, внесених на розгляд Сейму депутатами, вони направляються Президенту Польщі, спікеру верхньої палати парламенту та Голові Ради Міністрів (статті 34, 35 Регламенту Сейму).
Словенія	Відповідно до ст. 116 Регламенту Національних Зборів, після реєстрації законопроекту спікер надсилає його уряду на експертизу, проведення якої є правом, а не обов'язком уряду.
Словаччина	Внесені комітетами та депутатами законопроекти після їх реєстрації надсилаються спікером парламенту на розгляд уряду, який готує висновок на законопроект протягом 30 днів з дня його одержання. Якщо у цей строк висновок на законопроект підготовлено не було, законопроект розглядається у першому читанні без нього.
Естонія	Не пізніше наступного дня після включення законопроекту до порядку денного пленарних засідань, спікер парламенту надсилає законопроект на розгляд уряду. У свою чергу, через 5 тижнів уряд надсилає висновок на законопроект до комітету, визначеного відповідальним за підготовку законопроекту до розгляду, при цьому надання висновку є правом, а не обов'язком уряду (п. 94 Регламенту Рійгікогу).

Продовження таблиці В.1

Іспанія	Законопроекти, що вносяться на розгляд парламенту групами депутатів або фракціями, невідкладно публікуються Бюро палати та надсилаються на розгляд уряду для дачі висновку щодо доцільності їх розгляду, схвалення або висловлення позиції стосовно фінансових наслідків прийняття законопроекту. Якщо протягом 30 днів уряд не висловив заперечень щодо розгляду законопроекту, він включається до порядку денного засідань палати (ст. 126 Регламенту Конгресу депутатів).
Латвія	Усі законопроекти, внесені на розгляд парламенту, а також проекти, прийняті у другому та третьому читаннях (разом із висновками комітетів щодо них), мають бути надіслані для ознайомлення Президенту Латвії та Прем'єр-міністру (п. 82 Регламенту Сейму).
Литва	Усі внесені законопроекти реєструються і протягом 3 робочих днів надсилаються спікеру Сейму, комітетам, фракціям, уряду, Адміністрації Президента, а в необхідних випадках – також органам місцевого самоврядування (ст. 136 Статуту Сейму). Експертиза всіх законопроектів (окрім урядових) на предмет відповідності праву ЄС проводиться Департаментом європейського права Міністерства юстиції протягом 10 днів з дня надходження законопроекту.

Нідерланди	Усі законопроекти проходять експертизу Державної Ради – консультативно-дорадчого органу при уряді (ст. 73 Конституції). Державна рада проводить оцінку регуляторного впливу законопроекту та перевіряє законопроект на предмет узгодженості з іншими чинними законами та міжнародними договорами.
Румунія	При надходженні на розгляд нижньої палати законодавчих пропозицій від інших суб'єктів права законодавчої ініціативи Президент Постійного бюро Палати депутатів передає такі пропозиції на розгляд Законодавчої ради та уряду, які можуть надати свої висновки на законодавчу пропозицію протягом 15 днів з дня її отримання. При цьому у висновку уряду можуть наводитись пропозиції щодо внесення змін до законодавчої пропозиції (ст. 92 Регламенту).
Чехія	Після внесення законопроекту на розгляд нижньої палати парламенту спікер палати в обов'язковому порядку надсилає його на розгляд уряду, який може надати свій висновок на проект протягом 30 днів з дня його одержання (п. 87 Регламенту Палати депутатів).
Німеччина	Законопроекти Бундесрату направляються до Бундестагу після отримання висновку Федерального уряду. Строк надання такого висновку складає від трьох до дев'яти тижнів (ст. 76 Конституції).

**Інститут індивідуального вотуму недовіри
в країнах Європи**

Країна	Спрямування вотуму недовіри		Ініціюван- ня	Прийнят- тя рішення
	Проти голови уряду/ уряду	Проти окре- мого члена уряду		
Президентсько-парламентські республіки				
Україна	+	—	1/3 депута- тів	абсолютна більшість
Франція	+	—	1/10 депу- татів	абсолютна більшість
Португалія	+	—	1/4 депута- тів або пар- ламентська фракція	абсолютна більшість
Парламентсько-президентські та парламентські республіки				
Польща	+	+	1/10 для уряду та 1/7 (69 депутатів) для окре- мого міні- стра	абсолютна більшість
Німеччина	+	—	1/4 депута- тів	абсолютна більшість
Італія	+	+	1/10 депу- татів	проста більшість
Литва	+	+	1/5 депута- тів	абсолютна більшість

Продовження таблиці Г.1

Естонія	+	+	1/5 депута- тів	абсолютна більшість
Болгарія	+	–	1/5 депута- тів	абсолютна більшість
Словаччина	+	+	1/5 депута- тів	абсолютна більшість
Словенія	+	+	1/10 депутатів	проста більшість
Чехія	+	–	1/4 депута- тів	абсолютна більшість
Австрія	+	+	частина депутатів	проста більшість
Парламентські монархії				
Бельгія	+	+	окремий депутат	абсолютна більшість
Данія	+	+	окремий депутат	проста більшість
Люксембург	+	+	частина депутатів	проста більшість
Швеція	+	+	1/10 депу- татів	абсолютна більшість
Іспанія	+	–	1/10 депу- татів	абсолютна більшість
Нідерланди	+	+	частина депутатів	проста більшість
Великобританія	+	–	окремий депутат	проста більшість

Додаток Д

Таблиця Д.1

Види депутатських запитів та їх характеристика

Види запи- тів	Інтерпе- ляція	Депутат- ський запит	Депутат- ське звер- нення	Депутат- ські запи- тання
Характе- ристика				
Суб'єкт подання	Парла- мент (па- лата)	Парламент (палата) або окремий де- путат	Окремий депутат	Група депутатів або окре- мий депу- тат
Адресат	Уряд, члени уряду	Уряд, окремий міністр, пре- зидент, інші органи дер- жавної влади та місцевого самоврядуван- ня, керівники підприємств, установ і орга- нізацій	Органи державної влади та місцевого самовря- дування, їх посадові особи, керівники підпри- ємств, установ і орга- нізацій, об'єднання громадян	Уряд, чле- ни уряду
Форма подання	Письмова	Письмова	Письмова	Письмова та усна

Продовження таблиці Д.1

Юридичне оформлення	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів, або у формі індивідуального запиту	Направляється особисто депутатом або групою депутатів	Особисто депутатом або групою депутатів
Час подання	На пленарному засіданні парламенту	На пленарному засіданні парламенту	У будь-який час	На пленарному засіданні парламенту
Терміни розгляду	Встановлений термін	Встановлений термін	Встановлений термін	Переважно встановлений термін
Процедура розгляду в парламенті	Дебати	Дебати за умов підтримки відповідною кількістю депутатів	Відсутня	Можливі дебати
Наслідки	Рішення парламенту, за результатами якого може бути прийнятий вотум недовіри уряду чи окремому міністру	Можливе рішення парламенту	Не мають прямих наслідків, непрямим наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту	Не мають прямих наслідків, непрямим наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту, відставка члена уряду, створення слідчої комісії тощо

Додаток Е

Таблиця Е.1

Взаємодія уряду та парламенту України в контексті конституційних змін 2004 року

Форми взаємодії	Відповідно до Конституції України 1996 року	Відповідно до Закону «Про внесення змін до Конституції України» 2004 року
Формування уряду	Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України	Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України

Продовження таблиці Е.1

Відставка уряду	Президент припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України	Верховна Рада вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України
Відповідальність, підконтрольність, підзвітність уряду	Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України	Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України
Складення повноважень уряду	Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України	Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України

Продовження таблиці Е.1

Резолюція недовіри уряду	Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України
---------------------------------	---	--

Розпуск Верховної Ради	Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися	Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, 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; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України
--	---	--

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абзалова Л. Ф. Делегированное законодательство / Л. Ф. Абзалова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 1. – С. 16-19.
2. Абрамова А. И. Вопросы финансовой обеспеченности действия закона / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2010. – № 161. – С. 58-65.
3. Абрамова А. И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 12-21.
4. Адарчева Л. С. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы / Л. С. Адарчева // Журнал российского права. – 2000. – № 3. – С. 42-47.
5. Аксенович О. А. О соотношении конституционализма и делегированного законодательства / О. А. Аксенович // Актуальные проблемы совершенствования законодательства, правоприменения и правовых теорий в России и за рубежом: Материалы Второй Международной научно-практической конференции (3 декабря 2009 г.) / Под общ. ред. доктора юридических наук, проф. В.Л. Кудрявцева. – Челябинск: ООО «Издательство РЕКПОЛ», 2010. – С. 3-10.
6. Анохін О. М. Постійні комісії (комітети) Верховної Ради України: правові питання організації та діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Олександр Миколайович Анохін. – Харків, 1997. – 23 с.
7. Антошук Л. Д. Законотворчість: організація апарату парламентів. Світовий досвід / Лариса Дмитрівна Антошук. – К. : Заповіт, 2007. – 98 с.
8. Апаров А. М. Правове забезпечення фінансового контролю діяльності органів влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андрій Миколайович Апаров. – Запоріжжя, 2009. – 20 с.
9. Арефина С. И. Конституционные основы делегированного законодательства: автореферат дисс. на соискание уч. степ.

канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муниципальное право / С. И. Арефина. – М., 2003. – 24 с.

10. Арзамасов Ю. Г. Концепция мониторинга нормативных правовых актов / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 208 с.

11. Аринин А. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России [Электронный ресурс] / А. Аринин. – Режим доступа: <http://politobraz.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii-1>.

12. Арутюнян А. Парламент, президент, премьер-министр: перспективы взаимоотношений / А. Арутюнян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4 (53). – С. 78-80.

13. Бабенко К. А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Константин Анатолійович Бабенко. – К., 2004. – 17 с.

14. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М.: БЕК, 1998. – 506 с.

15. Балан С. В. Співвідношення політичної та конституційно-правової відповідальності у здійсненні державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / С. В. Балан. – К., 2007. – 20 с.

16. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12-16.

17. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект / Ю. Г. Барабаш. – Харків: Легас, 2004. – 191 с.

18. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш. – Харків, 2004. – 20 с.

19. Бариська Я. О. Канцлерська модель організації влади як особлива форма республіканського правління [Електронний ре-

сурс] / Я. О. Бариська // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 25-28. – Режим доступу до журналу: <http://www.nbuv.gov.ua>.

20. Бариська Я. О. Парламентська форма правління: поняття й ознаки / Я. О. Бариська, В. В. Лемак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 43-47.

21. Безруков А. В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 10. – С. 15-19.

22. Бесчастный В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: [навч. посіб.] / Віктор Миколайович Бесчастний, Олександр Володимирович Філонов, Владислав Миколайович Субботін. – К.: Знання, 2008. – 467 с.

23. Билінін Я. В. Правове регулювання фінансового контролю в сфері міжбюджетних відносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ярослав Володимирович Билінін. – К., 2007. – 18 с.

24. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко; В. О. Зайчук (ред.). – К.: Реферат, 2006. – 424 с.

25. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / О. В. Богачова. – К., 2006. – 24 с.

26. Богачова О. В. Законотворчий процес зарубіжних країн / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко; В. О. Зайчук (ред.). – К.: Реферат, 2006. – 656 с.

27. Богдановская И. Ю. Делегированное законодательство в странах «общего права»: сравнительно-правовые аспекты [Текст] / И. Ю. Богдановская // Право и политика. – 2006. – № 10. – С. 60-65.

28. Бокало Н. Проблеми і перспективи демократизації в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Вишеградської четвірки) / Н. Бокало, С. Трохимчук. – Львів: Львівський національний ун-т ім. Івана Франка, 2000. – 68 с.

29. Борисов Н. А. Конституционные альтернативы Украины: назад в будущее? / Н. А. Борисов // Власть. – 2011. – № 2. – С. 64-69.

30. Борисов Н. А. Политические события на Украине – 2007: «Вечное возвращение», политический кризис или путь к консолидации демократии? / Н. А. Борисов // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2008. – № 1. – С. 202-216.

31. Брынзов И. И. Конституционные основы законодательной власти / И. И. Брынзов, А. Ю. Чернобаева // Публичное и частное право. – 2009. – № 2. – С. 102-113.

32. Булаков О. Н. Парламентское право России / О. Н. Булаков, Ю. Ю. Бойко, Е. В. Коврякова; под. ред. О. Н. Булакова. – М.: Эксмо, 2006. – 654 с.

33. Бульба О. Ю. Конституційно-правові аспекти реалізації принципу поділу влади в Україні: національна традиція та сучасність: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Оксана Юріївна Бульба. – К., 2008. – 20 с.

34. Бучакова М. А. Координация в управлении: теоретические подходы / М. А. Бучакова // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2009. – № 2. – С. 3-7.

35. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

36. Вавринчук М. П. Політологічні аспекти державного управління: [навч. посіб.] / М. П. Вавринчук. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2010. – 225 с.

37. Варнавский А. Г. Смешанная (полупрезидентская) форма государственного правления: причины и условия становления, факторы трансформации в современных условиях / А. Г. Варнавский // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 4. – С. 102-106.

38. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / Ирина Алексеевна Василенко. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. – 200 с.

39. Вахудова М. А. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / Мілада Анна Вахудова; Тарас Цимбал (пер. з англ.). – К.: Києво-Могилянська академія, 2009. – 380 с.

40. Велигурова А. В. Особенности реализации принципа разделения властей в смешанной республике [Електронний ресурс] / А. В. Велигурова, И. А. Фирсова // Проблемы конституционного права зарубежных стран. – Режим доступу: <http://www.fpa.su/problemey-konstitutsionnogo-prava-zarubezhnyh-stran/osobennosti-realizatsii-printsipa-razdeleniya-vlastey-v-smeshannoy-respublike-a-v-veligurova-i-a-firsova.html>.

41. Веркиенко Л. В. Делегированное законодательство: необходимость для Российской Федерации [Електронний ресурс] / Л. В. Веркиенко // Государственное строительство и право. – 2011. – № 3. – Режим доступу: <http://www.fpa.su>.

42. Веснин Р. М. Особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. полит. наук: специальность 23.00.02 / Р. М. Веснин. – М., 2006. – 22 с.

43. Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін / Центр політико-правових реформ; Програма сприяння парламенту України ун-ту Індіани / В. Тимошук (авт.-упоряд.), О. Струц (авт.-упоряд.). – К.: Заповіт, 2006. – 28 с.

44. Виноградов В. Конституционно-правовая ответственность членов правительства / В. Виноградов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3 (48). – С. 47-50.

45. Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) «Про конституційну ситуацію в Україні» від 17 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a36.

46. Віктор Янукович: Україна має виконати свої зобов'язання перед Радою Європи [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19116.html>.

47. Вітмор С. Основні напрями підвищення ефективності парламентського контролю в Україні / С. Вітмор // Часопис Парламент. – 2010. – № 1. – С. 30-31.

48. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з

держ. упр.: спец. 25.00.02 / Радмила Василівна Войтович. – К., 2009. – 36 с.

49. Волощук А. М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Анатолій Миколайович Волощук. – Харків, 2004. – 18 с.

50. Волощук О. Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Оксана Троянівна Волощук. – Харків, 2008. – 20 с.

51. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. М. Гарашук. – Харків, 2003. – 35 с.

52. Геворкян М. В. Истоки теории разделения властей / М. В. Геворкян // Вестник Псковского государственного педагогического университета. – Серия: Социально-гуманитарные и психолого-педагогические науки. – 2010. – № 11. – С. 116-120.

53. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: [монографія] / Ольга Петрівна Гетманець. – Харків: Екограф, 2008. – 307 с.

54. Гетманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. П. Гетманець. – Харків, 2009. – 33 с.

55. Горовенко М. Парламентські комітети і комісії в Україні та зарубіжних країнах / М. Горовенко // Право України. – 2008. – № 7. – С. 30-34.

56. Горохов Д. Б. Правовой мониторинг как приоритетное направление науки и государственной политики / Д. Б. Горохов // Адвокат. – 2008. – № 11. – С. 113-120.

57. Горохов Д. Б. Правовой мониторинг: концепция и организация / Д. Б. Горохов, Е. И. Спектор, М. Е. Глазкова // Журнал российского права. – 2007. – № 125. – С. 25-38.

58. Государственная политика и управление. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управле-

ния / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.

59. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства / [Березина Н. С., Высоцкий О. А., Ганчеренок И. И., Гринберг А. С., Ивановский А. В.]; С. Н. Князев (ред.). – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.

60. Грималюк П. О. Делегована правотворчість у зарубіжних країнах / П. О. Грималюк // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 39-43.

61. Грицаєнко Л. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 / Людмила Леонідівна Грицаєнко. – К., 2010. – 19 с.

62. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / Ігор Андрійович Грицяк. – К., 2006. – 36 с.

63. Грובה В. П. Парламентаризм Німеччини: становлення, розвиток, історико-правовий досвід: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Вікторія Павлівна Грובה. – Харків, 2005. – 19 с.

64. Грушева Г. В. Проблемы конституционной ответственности высших должностных лиц в зарубежных странах и в России / Г. В. Грушева, Л. Н. Зарянова, Д. Р. Мустахетдинова // Вестник Восточной экономико-юридической гуманитарной академии – 2006. – № 1. – С. 49-56.

65. Грызлов Б. В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ / Б. В. Грызлов // Политическая экспертиза. – 2009. – № 1. – С. 26-36.

66. Гусева Т. А. Новая система и структура органов исполнительной власти: [справ.-учеб. пособие] / Татьяна Алексеевна Гусева, Лилия Евгеньевна Чапкевич. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 447 с.

67. Гылыджева С. Законодательная функция парламента [Електронний ресурс] / Севда Гылыджева // Материалы Международной научно-практической конференции «Ключевые инструменты орга-

низации человеческого общежития: экономика и право», 27 октября – 1 ноября 2011 года: Лондон – Киев. – Режим доступа до журналу: <http://www.gisap.eu/ru/node/1081>.

68. Дано старт конституційній реформі в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

69. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно- правовий аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / І. І. Дахова. – Харків, 2006. – 20 с.

70. Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 268–273. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10diiuzd.pdf>.

71. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: [монографія] / О. А. Фісун (заг. ред.). – Харків: Золоті сторінки, 2008. – 200 с.

72. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини / Вікторія Анатоліївна Дерещ. – К.: Юридична думка, 2007. – 180 с.

73. Державне управління в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія (моніторинг наукових досліджень і розробок): [навч. посібник] / [Бондаренко В. Д., Вашук Ф. Г., Артьомов І. В. та ін.]. – Ужгород: Ліра, 2007. – 344 с.

74. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Ославський М. І. та ін.]; В. Б. Авер'янов (заг. ред.). – К.: Юстиніан, 2007. – 288 с.

75. Державне управління: основи теорії, історія і практика: [навч. посіб.] / [Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І.]. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

76. Державно-правове регулювання в умовах трансформації суспільних відносин: [монографія] / [Бошицький Юрій Ладиславович, Оніщенко Наталія Миколаївна, Варич Ольга Григорівна та ін.]. – К.: Юридична думка, 2009. – 536 с.

77. Держалюк О. М. Контроль за реалізацією запитів народних депутатів України (на прикладі міністерств і відомств) / О. М. Держалюк // Держава і право. – 2009. – Вип. 43. – С. 210-216.

78. Дзидзоев Р. М. Ответственность высших органов государственной власти в системе разделения властей / Р. М. Дзидзоев, Р. Г. Хугаева // Ленинградский юридический журнал. – 2007. – № 4. – С. 5-17.

79. Дзыбова С. Г. Институт делегированного законотворчества / С. Г. Дзыбова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2006. – № 2. – С. 131-134.

80. Диваева Г. Ю. Институт парламентского контроля: конституционно-правовой аспект: автореф. дисс. на соискание уч. степ. к.ю.н.: специальность 12.00.02 / Гузель Юрисовна Диваева. – Казань, 2004. – 24 с.

81. Дмитриев Ю. А. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива / Ю. А. Дмитриев, А. М. Николаев. – М.: ООО «Профобразование», 2002. – 839 с.

82. Добрынин Н. М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства / Н. М. Добрынин; Науч. ред. А. Н. Митин. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с.

83. Доповідь про стан законодавчої роботи за результатами діяльності Верховної Ради України четвертого скликання (2002-2006 роки). – К.: Парламентське видавництво, 2006. – 124 с.

84. Дороний П. Г. Форми парламентського контролю у державах з парламентською формою правління / П. Г. Дороний // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11-12 (85-86). – С. 112-119.

85. Древалюк Ю. Формування та функціонування парламентської більшості (досвід європейських країн) [Електронний ресурс] / Ю. Древалюк // «Демократичне врядування»: Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Dreval.pdf.

86. Друк Ю. Я. Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи: автореф. дис. на здо-

буття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / Юрій Ярославович Друк. – Львів, 2008. – 20 с.

87. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / А. В. Дуда. – К., 2001. – 19 с.

88. Егорова М. О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205-215.

89. Євгенєва А. М. Німецьке «серце демократії» / А. М. Євгенєва // Часопис Парламент. – 2002. – № 1-2. – С. 69-78.

90. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В. П. Єрмолін. – К., 2003. – 17 с.

91. Жакке Ж. П. Конституционное право и политические институты / Ж. П. Жакке. – М.: Юристъ, 2002. – 363 с.

92. Жебровски В. Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие / В. Жебровски // Балтийский регион. – 2010. – № 4 (6). – С. 127-137.

93. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємопорозуміння до рівноваги: монографія / Н. А. Жук; М. В. Цвік (наук. ред.). – Харків: Харків юридичний, 2007. – 319 с.

94. Журавльова Г. С. Форми та механізм парламентського контролю / Г. С. Журавльова // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 41-47.

95. Журавський В. С. Проблеми формування двопалатного парламенту / В. С. Журавський; О. Н. Ярмиш (ред.). – Харків: Видавництво Ун-ту внутрішніх справ, 2000. – 20 с.

96. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / Віталій Станіславович Журавський. – К.: Парламентське видавництво, 2002. – 343 с.

97. Завалунов А. З. Система государственного контроля в сфере исполнительной власти / А. З. Завалунов // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2. – С. 169-175.

98. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Н. Ю. Задирака. – К., 2005. – 16 с.

99. Зазнаев О. И. Атипичные президентские и полупрезидентские системы / О. И. Зазнаев // Ученые записки Казанского государственного университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2005. – Т. 147. – С. 54-69.

100. Зазнаев О. И. Измерение президентской власти / О. И. Зазнаев // Ученые записки Казанского университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2005. – Т. 147. – № 1. – С. 4-21.

101. Зазнаев О. И. Модели дуальной исполнительной власти / О. И. Зазнаев // Ученые записки Казанского государственного университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2010. – Т. 152. – С. 205-211.

102. Зазнаев О. И. Парламентаризация в постсоветских странах / О. И. Зазнаев // Ученые записки Казанского университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2009. – Т. 151. – № 1. – С. 119-130.

103. Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты / О. И. Зазнаев. – Казань: Казан. гос. ун-т им. В. И. Ульянова-Ленина, 2006. – 374 с.

104. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» № 1128-IV від 11 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1128-15>.

105. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

106. Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» № 2278-VI від 20 травня 2010 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 33. – Ст. 470.

107. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 2591-VI від 7 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.

108. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95-ВР від 4 квітня 1995 року [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=116%2F95-%E2%F0>.

109. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

110. Закон України «Про статус народного депутата» № 2790-XII від 17 листопада 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12>.

111. Закон ФРГ о правовом статусе парламентских государственных секретарей от 24 июля 1974 г., с последними изменениями от 15 января 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetzesweb.de/ParlStG.html>.

112. Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликань) / [Богачова О. В., Бритченко С. П., Журавський В. С. та ін.]; Володимир Михайлович Литвин (заг. ред.). – К.: Фенікс, 2007. – 736 с.

113. Законодавча діяльність Верховної Ради України V та VI скликань: пріоритети, досвід парламентської практики, актуальні проблеми / За заг. ред. В. М. Литвина. – К.: Парлам. вид-во, 2009. – 653 с.

114. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. К. Залюбовська. – Одеса, 2002. – 20 с.

115. Зарубежный опыт осуществления парламентского контроля [Електронний ресурс] // Аналитический вестник Государственной Думы. – Серия: государственное строительство и конституционные права граждан РФ. – 2009. – Выпуск 2. – Режим доступу: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4635>

116. Зеленько Г. «Навздогінна модернізація»: досвід Польщі та України / Г. Зеленько – К.: Критика, 2003. – 216 с.

117. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К.: Основи, 1996. – 420 с.

118. Исаев М. А. Основы конституционного права Дании / М. А. Исаев. – М.: Муравей, 2002. – 337 с.

119. Исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть во Франции: [Российско-французская серия: Информационные и учебные материалы]. – М.: Посольство Франции в России; МИД Франции, 1996. – 182 с.

120. История государства и права зарубежных стран: учеб. пособие для вузов: в 2 ч. / под общ. ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. – М.: НОРМА, 2003. – Ч. 2. – 720 с.

121. Іжа М. М. Організаційно-правові засади державного управління: [навч. посіб.] / М. М. Іжа, Т. І. Пахомова, Я. О. Різнікова. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 310 с.

122. Ільницька У. Механізми реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в країнах з різними формами державного правління / У. Ільницька // Гуманітарні та соціальні науки: Матеріали I Міжнародної конференції молодих вчених (Львів, 14-16 травня 2009 р.) / Національний університет «Львівська політехніка». – Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2009. – С. 143-145.

123. Інституційний зміст і перспективи завершення конституційної реформи [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень України (відділ стратегічних комунікацій). – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Marrch/03.htm>.

124. Ісаєнко І. І. Механізм координації у системі органів виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02 / Інна Іванівна Ісаєнко. – Одеса, 2010. – 20 с.

125. Кальниш Ю. Г. Аналіз та оцінювання політики в системі моніторингу взаємодії органів державної влади / Ю. Г. Кальниш, В. В. Тертичка // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 3. – С. 86-95.

126. Капитонова Н. Джон Мейджор: продолжатель или предатель тэтчеризма? [Електронний ресурс] / Н. Капитонова // Обозреватель. – 1999. – № 1 (108). – Режим доступу: http://www.rau.su/observer/N01_99/1_20.HTM.

127. Караев Р. Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: автореф. дисс. на стиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Р. Ш. Караев. – Ростов-на-Дону, 2005. – 22 с.

128. Керимов А. Д. Конституционная реформа 1995 г. во Франции и Парламент / А. Д. Керимов // Социологические исследования. – 1998. – № 5. – С. 86-89.

129. Керимов А. Д. О своеобразии государственной системы современной Франции / А. Д. Керимов // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 71-75.

130. Керимов А. Д. Парламентское право Франции / А. Д. Керимов. – М.: Норма, 1998. – 176 с.

131. Кибак И. А. Соблюдение принципов в законотворческой деятельности / И. А. Кибак // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – № 2. – С. 128-133.

132. Кирякова И. Н. Делегирование законодательных полномочий в конституционном праве: Республика Беларусь и зарубежный опыт: автореферат дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / И. Н. Кирякова. – Минск, 2011. – 24 с.

133. Кирякова И. Н. Институт делегированного законодательства в странах романо-германской правовой семьи: теория и практика применения / И. Н. Кирякова // Современные тенденции развития юридической науки и правоприменительной практики: междунар. науч.-практ. конф., г. Киров, 3-4 декабря 2009 года. – Киров: Наука, 2009. – С. 27-34.

134. Историческое и теоретическое обоснование делегирования законодательных полномочий / И. Н. Кирякова // Вестн. Полт. гос. ун-та. – Сер. Д. Экономические и юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 116-121.

135. Кирякова И. Н. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах / И. Н. Кирякова // Вестн. Белорус. гос. ун-та. – Сер. 3. – 2010. – № 2. – С. 68-71.

136. Кирякова И. Н. Роль применения зарубежного опыта для устойчивого развития Республики Беларусь / И. Н. Кирякова //

Беларусь в современных геополитических условиях: политико-правовые и социально-экономические аспекты устойчивого развития: Респ. науч.-практ. конф., Минск, 20 марта 2009 года. – Минск: Наука, 2009. – С. 76-77.

137. Кирякова И. Н. Сохранение роли Парламента среди других государственных органов при делегировании законодательных полномочий / И. Н. Кирякова // Вестн. Белорус. гос. ун-та. – Сер. 3. – 2010. – № 1. – С. 93-97.

138. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – Одеса: Юридична література, 2004. – 150 с.

139. Ковриженко Д. Коаліційний процес формування уряду в умовах реформування конституційного ладу в Україні / Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2009. – № 4. – С. 2-14.

140. Ковриженко Д. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» Українського парламентаризму) / Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2010. – № 1. – С. 3-24.

141. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Д. Ковриженко // Часопис парламент. – 2011. – № 1. – С. 2-41.

142. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 191 с.

143. Кокотов А. Н. Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ / А. Н. Кокотов // Российский юридический журнал. – 2006. – № 3. – С. 7-19.

144. Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура / А. Н. Кокотов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53-63.

145. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Катерина Олександрівна Колесник. – Харків, 2003. – 19 с.

146. Коліушко І. Чи потрібні зміни до конституції? [Електронний ресурс] / І. Коліушко, В. Тимошук // Юридичний журнал. –

2005. – № 3. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1618>.

147. Конончук С. Г. Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз) / Світлана Григорівна Конончук, Олексій Леонідович Валецький, Олег Анатолійович Ярош. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2008. – 112 с.

148. Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Французский классический либерализм / Перевод с фр. М. М. Федоровой. – М.: РОССПЭН, 2000. – 592 с.

149. Конституции государств Европы: в 3-х томах / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 3. – 792 с.

150. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: [Учеб. пособие] / В. В. Маклаков (ред.). – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 656 с.

151. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: [Текст]. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / И. А. Андреева и др.; отв. ред. Б. А. Страшун. – Москва: Норма, 2010. – 895 с.

152. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 томах. Часть общая: Учебник / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 2000. – Тома 1-2. – 784 с.

153. Конституционный закон Королевства Швеция «Акт о Риксдаге» от 28 февраля 1974 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.garant.ru>.

154. Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми / за заг. ред. С. Конончук, С. Балана. – К.: Лікей, 2010. – 36 с.

155. Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади і опозиції [Електронний ресурс]: Матеріали конференції (м. Київ, 5 березня 2008 року). – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2008. – 40 с. – Режим доступу: http://parliament.org.ua/index.php?action=news&ar_id=1744&as=0.

156. 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 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 18. – Ст. 133.

157. Конституційний процес в Україні 1996-2004 рр.: протиріччя та компроміси. Аналітична доповідь // Національна безпека та оборона. – 2007. – № 1 (85). – С. 3-19.

158. Конституція Естонської республіки від 28 червня 1992 року [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Естонського парламенту (Рійгікогу). – Режим доступу: <http://www.riigikogu.ee>.

159. Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 року [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Сенату Іспанії. – Режим доступу: <http://www.senado.es>.

160. Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року [Електронний ресурс] / Каталог корпоративної колекції перекладів нормативно-правових актів Португалії Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/portugaliaj.htm>.

161. Конституція Республіки Словенія від 23 грудня 1991 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державних Зборів Республіки Словенія. – Режим доступу: <http://www.dz-rs.si/index>.

162. Конституція Румунії від 21 листопада 1991 року (на англ. мові) [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Парламенту Румунії. – Режим доступу: <http://www.cdep.ro>.

163. Конституція Угорської Республіки від 18 серпня 1949 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національних Зборів Угорської Республіки. – Режим доступу: <http://www.mkogy.hu>.

164. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

165. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року зі змінами і доповненнями, внесеними Законами Української РСР та Законами України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

166. Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr>.

167. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Парламенту Чеської Республіки. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=30>.

168. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Інформаційно-аналітичне дослідження / за редакцією Д. С. Ковриженко. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 82 с.

169. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2010. – 31 с.

170. Кордик Д. Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Дмитрий Николаевич Кордик. – М., 2007. – 26 с.

171. Кордик Д. Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) / Д. Н. Кордик // Журнал российского права. – 2007. – № 1. – С. 128-134.

172. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / О. А. Короткова. – М., 2010. – 25 с.

173. Косович В. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України / В. Косович // Вісник Львівського університету. – Серія: юридична. – 2011. – Вип. 52. – С. 10-20.

174. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля / Е. А. Кочерин – М.: Информационно- издательский дом «Филинь», 2000. – 377 с.

175. Краснов Ю. К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования / Ю. К. Краснов. – М.: Изд. Гос. Думы, 2004. – 190 с.

176. Кривенко Л. Парламентський контроль. Бар'єри і колізії / Л. Кривенко // Віче. – 2004. – № 6 (147). – С. 9-13.

177. Крутоголов М. А. Президент Французской республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов. – М.: Наука, 1980. – 336 с.

178. Кудрявцева М. Пошук оптимальної моделі організації державної влади: Україна і Франція [Електронний ресурс] / М. Ку-

дрявцева // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. – 2010. – Вип. 152. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2010_152/index.htm.

179. Кудрявцева М. Трансформація моделей організації державної влади в Україні [Електронний ресурс] / М. Кудрявцева // Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 1 (5). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_1/index.html.

180. Кузьменко О. А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. А. Кузьменко. – К., 2002. – 21 с.

181. Курюкин А. Н. Осуществление политической власти в современных зарубежных странах: опыт применения авторского метода анализа и моделирования / А. Н. Курюкин // Труды российских ученых. – 2007. – № 2. – С. 28-37.

182. Лагун Д. А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ / Д. А. Лагун // Право и демократия. – 2006. – Вип. 17. – С. 3-21.

183. Лангинен А. В. Конфликты между парламентом и иными высшими органами государственной власти: предпосылки, причины, пути разрешения / А. В. Лангинен // Ars Administrandi. – 2010. – № 2. – С. 74-80.

184. Лапина М. А. Современная реформа системы государственного управления. Административно-правовой аспект / Марина Афанасьевна Лапина. – М.: Российский гос. гуманитарный ун-т, 2007. – 305 с.

185. Лєгін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Л. М. Лєгін. – К., 2009. – 21 с.

186. Лєгін Л. М. Правове врегулювання нормотворчого та законодавчого процесів [Електронний ресурс] / Л. М. Лєгін // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2009. – Вип 21. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/apvchzu/2009_21/index.html.

187. Ленин В. И. Полное собрание сочинений: в 55 т. – 5-е изд. – М.: Издательство политической литературы, 1969. – Т. 26. – 591 с.

188. Лихобабин В. А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт / В. А. Лихобабин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 7. – С. 21-23.

189. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн: Навчальний посібник / В. В. Лісничий. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 336 с.

190. Локк Д. Два трактата о правлении: Сочинения в 3 т. / Пер. с англ. и лат.; ред. и сост., авт. примеч. А. Л. Субботин. – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – 668 [1] с.

191. Любимов А. П. Парламентское право России: Учебное пособие / А. П. Любимов. – М.: Издательско-торговый центр «Маркетинг», 2002. – 368 с.

192. Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) / О. Майданник // Право України. – 2007. – № 8. – С. 9-13.

193. Майданник О. О. Конституційні принципи діяльності Верховної Ради України по здійсненню контрольної функції / О. О. Майданник // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 5. – С. 98-101.

194. Майданник О. О. Основні напрями реалізації українським парламентом контрольної функції. Питання теорії / О. О. Майданник // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 3 (65). – С. 5-16.

195. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні / О. О. Майданник. – К.: Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2004. – 320 с.

196. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. О. Майданник. – К., 2008. – 39 с.

197. Макаренко О. Г. Планування законодавчої діяльності Верховної Ради України: історичний аспект та актуальні пробле-

ми / О. Г. Макаренко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 1 (4). – С. 39-45.

198. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для студ. юрид. вузов и ф-тов / Вячеслав Викторович Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 868 с.

199. Макух О. В. Правове регулювання фінансового контролю в бюджетному процесі (на прикладі Державного бюджету України): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. В. Макух. – Харків, 2009. – 20 с.

200. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / В. Я. Малиновський. – Чернівці, 2002. – 24 с.

201. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

202. Малкіна Г. М. Взаємна відповідальність уряду й парламенту як чинник політичної стабільності [Електронний ресурс] / Г. М. Малкіна // Гілея. – 2010. – № 35. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_35/index.html.

203. Малкіна Г. М. Подвійна політична відповідальність уряду / Г. М. Малкіна // Гуманітарні студії: Збірник наукових праць Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2010. – № 7. – С. 153-160.

204. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. – 2-е изд. – М.: Издательство политической литературы, 1956. – Т. 5. – 678 с.

205. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. – 2-е изд. – М.: Издательство политической литературы, 1960. – Т. 17. – 884 с.

206. Мартинюк Р. Інститут парламентської відповідальності уряду в Україні за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року / Р. Мартинюк // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 4 (51). – С. 84-91.

207. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П'ятої Французької Республіки та України / Р. С. Мартинюк // Право України. – 2011. – № 1. – С. 200-208.

208. Мартинюк Р. Оцінка ефективності змішаної форми правління в сучасній Україні / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 11. – С. 53-56.

209. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 1 (23). – С. 54-62.

210. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в Україні: особливості нормативного регулювання / Р. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 9. – С. 19-25.

211. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу функцій влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Р. С. Мартинюк. – Львів, 2005. – 20 с.

212. Марцеляк О. В. Спеціалізовані органи парламентського контролю в Україні: статус і функціонування / О. В. Марцеляк, Ю. М. Коломієць, Г. В. Зубенко. – Харків: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2006. – 268 с.

213. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В. В. Марченко. – Харків, 2008. – 19 с.

214. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): Монографія / В. В. Марченко. – К.: Алерта, 2010. – 216 с.

215. Марченко М. В. Законы в системе англосаксонского права / М. В. Марченко // Вестник Моск. университета. – Серия 11. Право. – 1999. – № 5. – С. 69-84.

216. Матевосян С. С. Особенности законодательного регулирования бюджетного процесса в зарубежных странах / С. С. Матевосян // Юристь-Правоведь. – 2008. – № 5. – С. 86-89.

217. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / А. Б. Медвідь. – К., 2008. – 16 с.

218. Медяник О. В. Парламентский контроль и парламентские расследования в Российской Федерации [Текст] / О. В. Ме-

дяник // Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена. – 2007. – № 20 (49). – С. 123-126.

219. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. д-ра екон. наук, проф. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.

220. Механизм парламентского контроля за расходованием государственных финансовых средств в Великобритании [Электронный ресурс] // «ОБОЗРЕВАТЕЛЬ-OBSERVER». – 1998. – № 7 (102). – Режим доступа: http://www.rau.su/observer/N07_98/7_15.HTM.

221. Милль Д. С. Представительное правление. Публицистические очерки [Текст] / Пер. под ред. Р. И. Сементковского. – Санкт-Петербург: Издание Ф. Павленкова, 1897. – 192 с.

222. Митин В. Был ли Маркс против Монтескье? / В. Митин // Общественные науки и современность. – 1993. – № 4. – С. 97-100.

223. Михайлин К. Н. ФРГ и НАТО в Афганистане (2001-2008 гг.) / К. Н. Михайлин // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2009. – № 101. – С. 21-27.

224. Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / А. А. Мишин. – М.: Наука, 1984. – 189 с.

225. Мовчан У. І. Статусно-рольові особливості інституту президента на ринку влади / У. І. Мовчан, І. В. Работягова // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – Серія: питання політології. – 2010. – Вип. 16. – № 885. – С. 89-97.

226. Монтескье Ш. О духе законов / Ш. Монтескье. – М.: Мысль, 1999. – 672 с.

227. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. М. Мудра – К., 2003. – 17 с.

228. Муляев А. Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. Г. Муляев // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2007. – № 2 (75). – Режим доступа: <http://www.pvlast.ru/archive/index.369.php>.

229. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; пер. с англ. – М.: Весь мир, 2003. – 495 с.

230. Напрями та шляхи подальшого реформування системи влади в Україні. Аналітична доповідь // Національна безпека та оборона. – 2007. – № 1 (85). – С. 29-37.

231. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / Ніна Романівна Нижник, Олег Альбертович Машков. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.

232. Никитенко М. Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право / М. Г. Никитенко. – Екатеринбург, 2006. – 26 с.

233. Ничка Ю. Правотворчість у правових системах скандинавського типу: теоретичні аспекти / Ю. Ничка // Вісник Львівського університету. – Серія: юридична. – 2011. – Вип. 52. – С. 21-26.

234. Новицкая Т. И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей: автореферат дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право / Т. И. Новицкая. – М., 2003. – 24 с.

235. Обухович И. В. Конституционное право Германии и Франции: Курс лекций / Инна Владимировна Обухович. – Минск: Асобны Дах, 2004. – 93 с.

236. Окулич И. П. Парламентские слушания – эффективная форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ / И. П. Окулич // Российский юридический журнал. – 2005. – № 4. – С. 12-15.

237. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Н. Л. Омельченко. – К., 2011. – 18 с.

238. Павленко Р. Законодавче забезпечення парламентської відповідальності уряду / Р. Павленко // Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». – Політичні науки. – 2000. – Т. 18. – С. 23-30.

239. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. М. Павленко. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2002. – 253 с.

240. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Р. М. Павленко. – К., 2001. – 16 с.

241. Парламентаризм в России и Германии. История и современность / [Бакушев В. В., Беляев А. М., Бест Хайнрих и др.]; Я. А. Пляйс (отв. ред.), О. В. Гаман-Голутвина (отв. ред.). – М.: Росспэн, 2006. – 582 с.

242. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності: рекомендації, підготовлені експертами Лабораторії законодавчих ініціатив у рамках проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму» («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»). – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. – 20 с.

243. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / под ред. Луковникова З. И. – М.: Прогресс, 1967. – 512 с.

244. Пахомова Т. Щодо механізмів управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління [Електронний ресурс] / Т. Пахомова // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 4. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/index.html>.

245. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю. М. Перерва. – К., 2009. – 19 с.

246. Пігенко В. Парламентський контроль за бюджетом. Подібності і відмінності у практиці різних країн світу [Електронний ресурс] / Володимир Пігенко, Едуард Рахімкулов. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/analytics/control/866-177-a2->.

247. Підсумки політичного процесу 2004-2006 рр.: Уряд Віктора Януковича. Серпень 2006 р. / [Бала В., Голубоцький О., Якушик В. та ін.]. – К.: Агентство моделювання ситуацій, 2006. – 56 с.

248. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Зоя Олександрівна Погорелова. – Харків, 2004. – 19 с.

249. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / О. П. Полінець. – К., 2003. – 20 с.

250. Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність / [Панов Микола Іванович, Герасіна Людмила Миколаївна, Воднік Валентина Давидівна та ін.]; Микола Іванович Панов (загред.), Людмила Миколаївна Герасіна (заг. ред.). – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2005. – 384 с.

251. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: Монографія / За заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К.: НІСД, 2007. – 396 с.

252. Попова Н. Ф. О функциях исполнительной власти / Н. Ф. Попова // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2010. – № 14. – С. 111-118.

253. Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до статей 64-66 Регламенту Верховної Ради України» № 74-V від 03.08.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=74-16>.

254. Постанова Верховної Ради України «Про політичну ситуацію в Україні, пов'язану з оголошенням Указу Президента України від 2 квітня 2007 року «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» № 839-V від 02.04.2007 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 285.

255. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України» № 364 від 26 травня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/364-2010-%D0%BF>.

256. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» № 950 від 18 липня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

[rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF).

257. Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 1151 від 7 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51-2005-%F0>.

258. Постанова Кабінету Міністрів України «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 1284 від 7 вересня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1284-2006-%EF>.

259. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Людмила Леонідівна Приходченко. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.

260. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Людмила Леонідівна Приходченко. – Одеса: Одеський регіональний ін-т держ. управління, 2009. – 299 с.

261. Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Х. В. Приходько. – К., 2004. – 20 с.

262. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.

263. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Вікторія Євгенівна Протасова. – Харків, 2008. – 20 с.

264. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: монографія / Вікторія Євгенівна Протасова. – Харків: Право, 2009. – 208 с.

265. Путятина А. Г. Разделение властей – конституционный принцип законотворческого процесса в Российской Федерации:

автореф. дисс. на стиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Алла Георгиевна Путятин. – Ростов-на-Дону, 2010. – 38 с.

266. Радченко В. И. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / [Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В. и др.] // Журнал российского права. – 2008. – Т. 8. – № 140. – С. 3-14.

267. Ракитская И. А. Формы парламентского контроля в скандинавских странах и Финляндии: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / И. А. Ракитская. – М., 2001. – 28 с.

268. Рамазанова Э. Т. Некоторые вопросы субъектного состава права законодательной инициативы / Э. Т. Рамазанова // Вестник Дагестанского государственного университета. – 2011. – Вып. 2. – С. 103-106.

269. Регламент Федерального уряду Федеративной Республики Немецции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschaeftsordnungderBundesregierung/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html>.

270. Реформа публичного управления в Украине: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / І. А. Грицяк (відп. ред.). – К.: «К.І.С.», 2009. – 240 с.

271. Риссе Х. Роль Бундесрата Федеративной Республики Германии в законодательной деятельности / Хорст Риссе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – 3 (44). – С. 65-67.

272. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. / Андрій Миколайович Ришелюк. – К.: Видавництво НАДУ, 2004. – 218 с.

273. Рішення Конституційного Суду України (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) від 20 березня 2002 року. Справа № 1-11/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-02>.

274. Рішення Конституційного Суду України (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року. Справа № 1-6/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-03>.

275. Рішення Конституційного Суду України (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовтня 2003 року. Справа № 1-21/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v016p710-03>.

276. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

277. Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України» № 428 від 22 травня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3>.

278. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2011 рік» № 670-р від 13 липня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/670-2011-%D1%80/print1336674757465835>.

279. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 51 від 3 березня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51-2005-%F0>.

280. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями» № 216-р від 23 квітня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=216-2003-%F0>.

281. Романов Р. М. Российский парламентаризм: история, современность, перспективы / Р. М. Романов. – М.: Изд. Гос. Думы, 2000. – 331 с.

282. Рязанцев И. Н. Парламентские процедуры: классификация и виды / И. Н. Рязанцев // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2005. – Выпуск № 2 (62). – С. 20-22.

283. Садовникова Г. Д. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ – «парламент за работой» [Электронный ресурс] / Г. Д. Садовникова // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2006. – № 5 (71). – Режим доступа: <http://www.pvlast.ru/archive/index.262.php>.

284. Самойлюк О. Проблеми законодавчої підтримки реформ та здійснення контролю за дотриманням законодавства / О. Самойлюк // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – С. 325-330.

285. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. – 175 с.

286. Седельник В. В. Взаимодействие правовых систем (на примере делегированного законодательства) / В. В. Седельник, С. Е. Чебуранова // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах: сб. науч. ст. / ГрГУ им. Я. Купалы; отв. ред. Н. В. Сильченко. – Гродно: ГрГУ, 2011. – С. 25-27.

287. Силаев А. А. Правительство в системе органов государственной власти федеративных государств Европы (на примере Австрии, Германии, России и Швейцарии) / А. А. Силаев // Проблемы конституционного права зарубежных стран [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fpa.su/problemny-konstitutsionnogo-prava-zarubezhnyh-stran/pravitelstvo-v-sisteme-organov-gosudarstvennoy-vlasti-federativnyh-gosudarstv-evropy-na-primere-avstrii-germanii-rossii-i-shveytsarii-a-a-silaev.html>.

288. Скребец Е. В. Институт парламентаризма в контексте опыта демократической трансформации современных обществ: автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. полит. наук: спец.

23.00.02 / Елена Владимировна Скребец. – Севастополь, 2005. – 18 с.

289. Слезин А. А. Государственная функция политического контроля: особенности правоприменительной практики / А. А. Слезин // Вестник Тамбовского государственного технического университета. – 2007. – Т. 13. – № 3. – С. 821-825.

290. Слинько Е. А. Актуальные вопросы реформирования политической системы Украины / Е. А. Слинько // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия: История. Политология. Социология. – 2010. – № 2. – С. 163-167.

291. Слідчі функції парламенту: національний і зарубіжний досвід та напрями удосконалення. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. – 43 с.

292. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Практичний посібник / Програма сприяння Парламенту України. – К.: Заповіт, 2007. – 68 с.

293. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / [Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Коврякова Е. В. и др.]. / Московский гуманитарный ун-т. – М.: Эксмо, 2005. – 319 с.

294. Соколова Ю. А. Нормотворчество органов исполнительной власти и механизм реализации закона / Ю. А. Соколова // Финансовое право. – 2006. – № 6. – С. 9-11.

295. Сорока С. Особливості взаємодії парламенту і уряду в законодавчому процесі [Електронний ресурс] / Світлана Сорока // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 7. – Режим доступа: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2010-7/zmist/odyframe.htm>.

296. Сорока С. В. Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави [Електронний ресурс] / С. В. Сорока // Публічне адміністрування: теорія та практика: Електронний збірник наукових праць. – 2011. – Випуск 2 (6). – Режим доступа: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/index.html).

297. Сорока С. В. Вотум довіри парламенту в процесі формування уряду: досвід країн ЄС та Україна / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2011. – Т. 147. – Вип. 135. – С. 36-46.

298. Сорока С. В. Вотум недовіри як форма взаємодії уряду і парламенту в процесі виконання державно-управлінських функцій / С. В. Сорока // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С. 129-136.

299. Сорока С. В. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2012. – Т. 181. – Вип. 169. – С. 54-62.

300. Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю Кабінету Міністрів України: правове регулювання та практика / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2011. – Т. 159. – Вип. 147. – С. 29-36.

301. Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю уряду в країнах ЄС: досвід для України / С. В. Сорока // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 3 (6). – С. 76-82.

302. Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю уряду в Україні / С. В. Сорока // Парламентські читання: Матеріали другої щорічної міжнародної конференції, 7 жовтня 2011 року, Київ / Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ТОВ «Вістка», 2011. – С. 59-65.

303. Сорока С. В. Інститут індивідуальної парламентської відповідальності уряду в країнах Європейського Союзу: досвід для України / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2011. – Т. 157. – Вип. 145. – С. 51-58.

304. Сорока С. В. Інститут парламентського вотуму довіри для уряду: практика країн Європейського Союзу та українські реалії / С. В. Сорока // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2011. – № 25. – С. 110-117.

305. Сорока С. В. Конструктивний вотум недовіри уряду як засіб збереження стабільності системи державного управління в країнах ЄС / С. В. Сорока // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2011. – № 2. – С. 196-203.

306. Сорока С. В. Механізми взаємодії Сенату Республіки Польща з Сеймом в процесі реалізації законодавчої функції / С. В. Сорока // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2010. – № 3. – С. 181-191.

307. Сорока С. В. Механізми впливу уряду на законодавчий процес в країнах ЄС: особливості застосування та аналіз / С. В. Сорока // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 2. – С. 176-181.

308. Сорока С. В. Особливості взаємодії Сенату Республіки Польща із Сеймом в процесі реалізації державно-управлінських функцій / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. Політологія. – 2010. – Т. 130. – Вип. 117. – С. 114-121.

309. Сорока С. В. Парламентська відповідальність уряду як форма взаємодії гілок влади: сутність, форми та тенденції розвитку / С. В. Сорока // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2011. – № 2 (9). – С. 51-59.

310. Сорока С. В. Парламентські слухання та дебати як інструменти інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС та Україні / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2011. – Т. 165. – Вип. 153. – С. 21-29.

311. Сорока С. В. Роль слідчих комісій у здійсненні парламентського контролю уряду в країнах ЄС / С. В. Сорока // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 5 (8). – С. 49-55.

312. Сорока С. В. Роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття законів: досвід європейських країн / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2011. – Т. 176. – Вип. 164. – С. 42-51.

313. Сорока С. В. Сутність та механізми парламентського контролю над урядом: теоретичний аспект / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2011. – Т. 172. – Вип. 160. – С. 44-51.

314. Сорока С. В. Сутність та моделі взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – Т. 186. – Вип. 174. – С. 23-29.

315. Сорока С. В. Форми взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій / С. В. Сорока // Стратегічні орієнтири. – 2011. – № 3. – С. 11-15.

316. Стародубова О. А. Методи парламентського контролю за Державним бюджетом України / О. А. Стародубова [Електронний ресурс] // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2009. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/znprnudps/index.html>.

317. Стародубцева И. А. Конституционно-правовая ответственность Правительства перед парламентом в России и Франции / И. А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 41-47.

318. Статистичні дані Бундестагу ФРН [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Бундестагу Федеративної Республіки Німеччини. – Режим доступу: <http://dip.bundestag.de/gesta/15/StatistischerUberblick.pdf>.

319. Статут Сейму Литовської Республіки від 17 лютого 1994 року (станом на 25.03.2010 року) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Литовського Сейму. – Режим доступу: <http://www3.lrs.lt/>.

320. Стенина В. К. Конституционно-правовой механизм осуществления парламентского контроля в Российской Федерации: автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / В. К. Стенина. – М., 2007. – 22 с.

321. Стефанчук Р. А. Проблемы изучения и внедрения правоприменительной практики в нормопроектную деятельность:

опыт Украины / Р. А. Стефанчук, Д. А. Монастырский // Сибирский юридический вестник. – 2006. – № 1. – С. 63-68.

322. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках: Дослідження «Програми сприяння парламенту України» Університету Індіана США. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. – 28 с.

323. Суставова Е. Н. Делегированное законодательство / Е. Н. Суставова // Журнал Российского права. – 1998. – № 8. – С. 144-151.

324. Сушинський О. І. Кабінет Міністрів України: статус та організація діяльності: Навч. посіб. / Олександр Іванович Сушинський. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 74 с.

325. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / Олександр Іванович Сушинський. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

326. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / О. І. Сушинський. – К., 2003. – 36 с.

327. Сушкова Х. В. Конституційно-правові форми реалізації представницької функції Верховної Ради України / Х. В. Сушкова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 4 (66). – С. 65-74.

328. Тарасов А. С. Правительство Российской Федерации как субъект законодательной инициативы: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / А. С. Тарасов. – М., 2002. – 23 с.

329. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні: науково-практ. зб. / Ін-т законодавства Верховної Ради України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: МП «Леся», 2009. – 204 с.

330. Теремцова Н. В. Бюджетний процес за законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ніна Володимирівна Теремцова. – К., 2009. – 19 с.

331. Титова Т. П. Германский Бундестаг. Функции и процедуры / (Schick R., Zeh W. The German Bundestag. Function

and Procedures. – Rheinbreitbach, 1999. – 143 p.) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. – Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. – 2002. – № 1. – С. 71-76.

332. Томас Джефферсон о демократии / Пер. М. Д. Маркина. – СПб.: Рес Гумана, Лениздат, 1992. – 336 с.

333. Томас Джефферсон. Автобиография. Заметки о штате Виргиния / Составление и общая редакция А. А. Фурсенко. – Ленинград: Наука, 1990. – 315 с.

334. Тополянська Т. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи за українським законодавством / Т. Тополянська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2007. – № 77/78. – С. 54-57.

335. Тополянська Т. О. Конституційно-процесуальні основи реалізації права законодавчої ініціативи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Т. О. Тополянська. – К., 2009. – 20 с.

336. Тороп Ю. В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы: Австрия, Бельгия, Германия, Швейцария: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Ю. В. Тороп. – Екатеринбург, 2006. – 23 с.

337. Троицкий В. С. Делегирование законодательных полномочий в Великобритании и странах Содружества [Электронный ресурс] / В. С. Троицкий // Юриспруденция. – 2004. – №2. – Режим доступа: http://pravorggu.ru/2004_2/13troitskii_11.shtml.

338. Троицкий В. С. Делегированное законотворчество: теория и практика: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / В. С. Троицкий. – М., 2005. – 20 с.

339. Трошев Д. Б. Возбуждение парламентского расследования / Д. Б. Трошев // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – № 2 (5). – С. 40-47.

340. Трошев Д. Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за де-

тельностью федеральных органов государственной власти: автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Д. Б. Трошев. – М., 2008. – 26 с.

341. Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» № 264/2007 від 2 квітня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5961.html>.

342. Указ Президента України «Про продовження виконання Міністром закордонних справ України Б. Тарасюком своїх посадових обов'язків» № 1033/2006 від 5 грудня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1033%2F2006>.

343. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К.: НІСД, 2007. – 264 с.

344. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой. – М.: Издательская группа «Прогресс-Литера», 1994. – 592 с.

345. Федеральний Конституційний Закон Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/159>.

346. Федотова Ю. Г. Дефиниция института парламентского расследования / Ю. Г. Федотова // Современное право. – 2011. – № 2. – С. 21-25.

347. Филимонов Ю. В. Федеральный законодательный процесс: некоторые вопросы теории и практики: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Ю. В. Филимонов. – Томск, 2004. – 20 с.

348. Формирование и отставка правительств в зарубежных странах: влияние политических партий. Аналитическая записка, подготовленная специалистом-экспертом отдела аналитических разработок Аналитического управления Борзуновой О. А. [Электронный ресурс] / Федеральное Собрание Российской Федерации. Государственная Дума. Аналитическое управление. – Москва, 2004. – Режим доступа: <http://iam.duma.gov.ru/node/3/4661/16602>.

349. Харченко О. В. Напівпрезидентська форма правління: становлення і розвиток: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Оксана Валеріївна Харченко. – К., 2008. – 18 с.

350. Цоппоева А. Т. К вопросу о законодательной инициативе Правительства Российской Федерации / А. Т. Цоппоева // Юристъ – Правоведъ. – 2007. – № 6. – С. 77-79.

351. Чвалюк А. М. Правові основи формування державного бюджету України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андрій Миколайович Чвалюк. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.

352. Чебуранова С. Е. К уточнению понятия делегированного законодательства // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: Тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (Гродно, 13 апреля 2007 года). – Гродно: Гродненский государственный университет им. Я. Купалы, 2007. – С. 57-60.

353. Червонюк В. И. Форма правления и разделение властей: конституционно-правовые взаимосвязи / В. И. Червонюк, А. Г. Варнавский // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 3 (19). – С. 296-301.

354. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира. Конституционно-правовое регулирование и практика / Александр Игоревич Черкасов. – М.: Экзамен, 2006. – 222 с.

355. Черненко А. К. Современные проблемы качества закона и механизмы его реализации / А. К. Черненко // Вестник Новосибирского государственного университета. – Серия: Право. – 2006. – Т. 2. – № 1. – С. 70-76.

356. Чернобель Г. Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления / Г. Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2008. – № 136. – С. 45-55.

357. Чиркин В. Е. Новое в парламентаризме: мини-парламенты / В. Е. Чиркин // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – С. 68-74.

358. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К.: УАДУ, 2000. – 216 с.

359. Шашкова А. В. Правительство Испании: Организационно-правовые проблемы: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право / А. В. Шашкова. – М., 2001. – 31 с.

360. Шкурина С. С. Современная модель парламентско-правительственных отношений в России как институциональный фактор укрепления государственной власти: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. полит. наук: специальность: 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии / С. С. Шкурина. – М., 2011. – 24 с.

361. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / Петро Петрович Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.

362. Шоу К. Законодавчий процес у Верховній Раді України: деякі пропозиції щодо реформ з огляду на практику Великобританії // Європейські парламентські традиції та українські реалії: Тези виступів учасників міжнародної конференції (Київ, 3-4 березня 2010 року). – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2010. – С. 5-7.

363. Щербанюк Л. Ініціатори та адресати депутатського запиту в Україні / Л. Щербанюк // Парламентські читання: Матеріали першої міжнародної наукової конференції (Київ, 1-2 жовтня 2010 року) / Лабораторія законодавчих ініціатив, Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К.: ТОВ «Вістка», 2010. – С. 101-105.

364. Эффективность законодательных процедур и развитие юридической техники. Брифинг международного семинара // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1 (50). – С. 154-160.

365. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу // Олексій Іванович Ющик. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 520 с.

366. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 / Олексій Іванович Ющик. – К., 2005. – 44 с.

367. Якимова Е. М. Институт парламентских расследований: общее и особенное в практике России и зарубежных странах / Е. М. Якимова // Сибирский юридический вестник. – 2006. – № 2 (29). – С. 54-58.

368. Якимова Е. М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Е. М. Якимова. – Омск, 2010. – 22 с.

369. Якісна взаємодія уряду з парламентом: досвід Франції // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2001. – № 125. – С. 1-2.

370. Яценко О. В. Институт парламентского контроля как фактор формирования правового государства / О. В. Яценко // Философия права. – 2010. – № 2. – С. 93-97.

371. Administracja publiczna: wyzwania w dobie integracji europejskiej / red. nauk. Jacek Czaputowicz. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. – 462 s.

372. Andeweg R. Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns / Rudy B. Andeweg // Legislative Studies Quarterly. – 1992. – Vol. 17. – №. 2. – Pp. 161-182.

373. Apel S. The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament / S. Apel, Ch. Körber, T. Wihl // German Law Journal. – 2005. – Vol. 6. – № 9. – Pp. 1243-1254.

374. Bałaban A. Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP / Andrzej Bałaban. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. – 137 s.

375. Bałaban A. Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej / Andrzej Bałaban // Przegląd Sejmowy. – 2007. – № 4 (81). – S. 127-150.

376. Banaszak B. Rola Senatu w procesie legislacyjnym / B. Banaszak // Przegląd Sejmowy. – 2000. – № 5. – S. 29-40.

377. Banaszak B. Koncepcje komisji śledczych / B. Banaszak // Przegląd Sejmowy. – 2006. – № 5 (76). – S. 9-24.

378. Bartoszewicz M., Haczkowska M. System organów państwowych według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / Michał

Bartoszewicz, Monika Haczkowska. – Opole: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, 2010. – 223 s.

379. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Print version. As at: April 2010 [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Німецького Бундестагу. – Режим доступу: <http://www.bundestag.de>.

380. Beard C. A. Representative Government in Evolution / Charles A. Beard, John D. Lewis // The American Political Science Review. – 1932. – Vol. 26. – № 2. – Pp. 223-240.

381. Berek M. Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów / M. Berek // Przegląd legislacyjny. – 2011. – № 1 (75). – S. 11-27.

382. Bergman T. Sweden: From Separation of Power to Parliamentary Supremacy – and Back Again? // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 594-619.

383. Better Regulation in Europe: Belgium, 2010. OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-belgium-2010_9789264087859-en.

384. Better Regulation in Europe: Denmark 2010. OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sourceoecd.org/governance/9789264084506.

385. Bień-Kacała A. Działalność prawotwórcza egzekutywy w świetle UZ RFN / Agnieszka Bień-Kacała, Anna Tarnowska // Przegląd Sejmowy. – 2010. – № 2 (97). – S. 99-116.

386. Blondel J. Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement / J. Blondel // Government and Opposition. – 1970. – Vol. 5 (1). – Pp. 67-85.

387. Borhetto E. The Pace of the Legislative Process. A Diachronic Analysis of the Italian Legislature (1996–2006) / E. Borhetto, M. Giuliani: paper prepared for Annual conference of the «Società Italiana di Scienza Politica» (Pavia, 4-6 September 2008). – Milano: University of Milano, 2008. – 31 p.

388. Bryce J. Modern Democracies / James Bryce. – London: Macmillan Company, 1921. – 684 p.

389. Budget Practices and Procedures Survey [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

390. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Федеральних Зборів Австрійської республіки. – Режим доступу: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_02032/index.shtml.

391. Campion G.F. European Parliamentary Procedure: A Comparative Handbook / Gilbert Francis Campion, D. W. S. Lidderdale / Review by: J. A. Corry // The Canadian Journal of Economics and Political Science. – 1955. – Vol. 21. – № 1. – P. 126.

392. Chen C. M. Parliamentary Opinion of Delegated Legislation / Chin-Mai Chen. – New York: Columbia University Press, 1933. – 149 p.

393. Christian H. A Formal Model of Law Production by Government as a Natural Monopoly / H. Christian, A. Henning // Parliaments and Majority Rule in Western Europe. – Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1995. – Pp. 601-614.

394. Cole K. C. «Government», «Law», and the Separation of Powers / Kenneth C. Cole // The American Political Science Review. – 1939. – Vol. 33. – № 3. – Pp. 424-440.

395. Comparative Public Administration: the Essential Readings / edited by Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind. – Oxford: Elsevier Ltd., 2006. – 1017 p.

396. Crowther W. Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization / William E. Crowther, David M. Olson. – Ohio: Ohio State University Press, 2003. – 264 p.

397. Czajowski J. Konstytucyjny system organów państwa. Zasady naczelne, władza ustawodawcza, władza wykonawcza, władza sądowa / Jacek Czajowski, Andrzej Kulig. – Koszalin: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej – Filia Koszalin, 2010. – 146 s.

398. Czaputowicz J. Rola państwa w Unii Europejskiej / Jacek Czaputowicz. – Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, 2004. – 56 s.

399. Czarny P. Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu / P. Czarny // Przegląd Sejmowy. – 1999. – № 3 (32). – S. 55-72.

400. Czekaj-Dancewicz A. Relacje duńskiego parlamentu z rządem w sprawach europejskich / Aleksandra Czekaj-Dancewicz // Przegląd Sejmowy. – 2006. – № 3 (74). – S. 59-80.

401. D'Anieri P. Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics, and Institutional Design / P. D'Anieri. – New York: M. E. Sharpe, Inc., 2007. – 312 p.

402. Damgaard E. Denmark: Delegation and Accountability in Minority Situations // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 281-300.

403. Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 81-134 DC z 5 stycznia 1982 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlement.fr/index.html>.

404. Decyzja Rady Konstytucyjnej № 2005-510 DC z 20 stycznia 2005 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlement.fr/index.html>.

405. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – 764 p.

406. Della Sala V. The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work? / V. Della Sala // Legislative Studies Quarterly. – 1993. – Vol. 18. – No. 2. – Pp. 157-183.

407. Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns / [Bergman T., Muller W., Strom K., Blomgren M.] // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – Pp. 109-220.

408. Divided Government in Comparative Perspective / edited by Robert Elgie. – New York: Oxford University Press Inc., 2001. – 255 p.

409. Dobrowolski M. Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym / Marek Dobrowolski. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003. – 304 s.

410. Dokonania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji i ich społeczna ocena: materiały seminarium pod patronatem Marszałka Sejmu RP Macieja Płażyńskiego (Gdańsk, 27 listopada 2000 roku). –

Gdańsk – Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2001. – 176 s.

411. Domagała A. Integracja Polski z Unią Europejską / Arkadiusz Domagała. – Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2008. – 265 s.

412. Döring H. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe / H. Döring // *Legislative Studies Quarterly*. – 2001. – Vol. 26. – № 1. – P. 145-165.

413. Duez P. Les Actes de Gouvernement / Paul Duez / Review by: V.R. Idelson // *International Affairs*. – 1936. – Vol. 15. – № 6. – Pp. 932-933.

414. Dumont P. Luxembourg: A Case of More «Direct» Delegation and Accountability / P. Dumont, L. Winter // *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – Pp. 474-497.

415. Elder N. C. The Parliamentary Role of Joint Standing Committees in Sweden / Neil C. M. Elder // *The American Political Science Review*. – 1951. – Vol. 45. – № 2. – Pp. 464-473.

416. Epstein D. Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers / D. Epstein, S. O'Halloran. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999. – 244 p.

417. Executive Decree Authority / Edited by John M. Carey, Matthew Soberg Shugart. – Cambridge: Cambridge University Press, 1998. – 345 p.

418. Favoreau L. Droit constitutionnel / L. Favoreau, P. Gaïa, R. Ghevontain. – Paris: Dalloz, 2007. – 988 c.

419. Flinders M. Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution / Matthew Flinders // *Political Studies*. – 2002. – Vol. 50. – Pp. 23-42.

420. Foster W. C. Legislative Research in Sweden / William C. Foster // *The Western Political Quarterly*. – 1956. – Vol. 9. – № 1. – Pp. 56-69.

421. Friedrich C. J. Representation and Constitutional Reform in Europe / C. J. Friedrich // *The Western Political Quarterly*. – 1948. – Vol. 1. – № 2. – Pp. 124-130.

422. Friedrich C. J. The Development of the Executive Power in Germany / Carl J. Friedrich // *The American Political Science Review*. – 1933. – Vol. 27. – № 2. – Pp. 185-203.

423. Fritz V. State-building: a Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia / Verena Fritz. – Budapest: Central European University Press, 2007. – 392 p.

424. Gabinet polityczny: narzędzie skutecznego rządzenia / red. Dobrochny Bach-Goleckiej. – Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej, 2007. – 151 [3] s.

425. Gaus J. M. The Report of the British Committee on Ministers' Powers / John M. Gaus // *The American Political Science Review*. – 1932. – Vol. 26. – № 6. – Pp. 1142-1147.

426. Gerlich P. Parlamentarische Kontrolle im politischen System / Gerlich Peter. – Vienna; New York: Springer, 1978. – 354 s.

427. Gibas T. System koordynacji polityki europejskiej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej / T. Gibas // *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej* / J. Fiszer (red.). – Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 2006. – S. 143-172.

428. Gicquel J. Parlament w czasach V Republiki / Jean Gicquel // *Przegląd Sejmowy*. – 2008. – № 6 (89). – S. 87-96.

429. Glajcar R. Ustrój polityczny RP: wprowadzenie / Rafał Glajcar, Janusz Okrzesik, Waldemar Wojtasik. – Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów, 2006. – 251 s.

430. Głuchowski J. Budżet i procedura budżetowa / J. Głuchowski. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001. – 143 s.

431. Gooch R. K. The Antiparliamentary Movement in France / Robert K. Gooch // *The American Political Science Review*. – 1927. – Vol. 21. – № 3. – Pp. 552-572.

432. Gooch R. K. The French Parliamentary Committee System / Robert Keith Gooch / Review by: Edward M. Sait // *The American Political Science Review*. – 1935. – Vol. 29. – No. 6. – Pp. 1057-1058.

433. Grant M. The UK Parliament / M. Grant. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. – 230 p.

434. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – London; New York: Routledge, 2005. – 291 p.

435. Griffith J. A. *Parliamentary Scrutiny of Government Bills* / J. A. G. Griffith. – London: George Allen & Unwin, 1974. – 285 p.
436. Griffith J. A. *The Place of Parliament in the Legislative Process. Part I* / J. A. G. Griffith // *The Modern Law Review*. – 1951. – Vol. 14. – № 3. – Pp. 279-296.
437. Grzybowski M. *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich* / Marian Grzybowski. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010. – 175 [1] s.
438. Grzybowski M. *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)* / Marian Grzybowski // *Polska w Unii Europejskiej* / red. M. Kruk, J. Wawrzyniak. – Zakamycze: Kantor Wydawniczy, 2005. – S. 17-42.
439. Grzybowski M. *Sejmowa komisja śledcza* / M. Grzybowski // *Przegląd Sejmowy*. – 2001. – № 3 (44). – S. 45-52.
440. Haas E. B. *The Balance of Power as a Guide to Policy-Making* / Ernst B. Haas // *The Journal of Politics*. – 1953. – Vol. 15. – № 3. – Pp. 370-398.
441. Haas E. B. *The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda* / Ernst B. Haas // *World Politics*. – 1953. – Vol. 5. – № 4. – Pp. 442-477.
442. Haines C. G. *Ministerial Responsibility Versus the Separation of Powers* / Charles Grove Haines // *The American Political Science Review*. – 1922. – Vol. 16. – № 2. – Pp. 194-210.
443. Hallerberg M. *Fiscal governance in Europe* / M. Hallerberg, R. Rainer Strauch, J. Hagen. – New York: Cambridge University Press, 2009. – 235 p.
444. Hallerberg M. *Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Raport przygotowany w programie «Sprawne Państwo»* / M. Hallerberg, J. Hagen. – Warszawa: Ernst & Young, 2006. – 68 s.
445. *Handbook of research methods in public administration* / editors: Gerald J. Miller and Kaifeng Yang. – 2nd ed. (Public administration and public policy series). – New York: M. Dekker, 2008. – 960 p.
446. Harris J. P. *Legislative Control of Administration: Some Comparisons of American and European Practice* / Joseph P. Harris // *The Western Political Quarterly*. – 1957. – Vol. 10. – № 2. – Pp. 465-467.

447. Heller W. *Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments* / W. Heller // *American Journal of Political Science*. – 2001. – Vol. 45. – № 4. – Pp. 780-798.
448. Heneman H. J. *Recent Governmental Reforms in France* / H. J. Heneman // *The American Political Science Review*. – 1941. – Vol. 35. – № 1. – Pp. 87-100.
449. Hewart L. *The New Despotism* / Lord Hewart. – London: Ernest Benn Limited, 1929. – 308 p.
450. Hill A. *Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work* / Andrew Hill. – Oxford: Pergamon Press, 1973. – 365 p.
451. Hill D. *The Westminster and Whitehall Model of Governance: a System under Stress* / Dilys Hill // *Parliamentary Affairs*. – 1996. – № 49 (2). – Pp. 362-365.
452. *How a bill becomes law* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Палати Представників Нідерландів. – Режим доступу: <http://www.houseofrepresentatives.nl/bills>.
453. Huber J. *The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies* / John D. Huber // *American Political Science Review*. – 1996. – Vol. 90. – № 2. – Pp. 269-282.
454. *Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/>.
455. Jackson R. J. *Constitutional Conflict in France: Deputies' Attitudes toward Executive-Legislative Relations* / Robert J. Jackson, Michael M. Atkinson and Kenneth D. Hart // *Comparative Politics*. – 1977. – Vol. 9. – № 4. – Pp. 399-419.
456. Jan P. *Les assembles parlementaires françaises. Etudes de la Documentation Française* / P. Jan. – Paris: la Documentation française, 2005. – 154 p.
457. Jarosz Z. *Parlament – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa* / Z. Jarosz. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006. – 203 s.
458. Jassem A. *Wielka Brytania a Wspólnoty Europejskie: aspekty ustrojowo-polityczne* / A. Jassem // *Studia Europejskie*. – 2003. – № 1. – S. 55-76.

459. Jennings W.I. Cabinet Government / W. Ivor Jennings / Review by: Richard O'Sullivan // *International Affairs*. – 1937. – Vol. 16. – № 3. – Pp. 468-469.

460. Kaufmann D. Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008. The World Bank. Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team, June 2009 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/.../WPS4978.pdf>.

461. Keeton G.W. The Passing of Parliament / G.W. Keeton / Review by: Carl J. Friedrich // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. – 1953. – Vol. 288. – Pp. 199-201.

462. Kelly R. Confidence Motions: Standard Note SN/PC/2873 of Parliament and Constitution Centre, 6 September 2010 / R. Kelly, T. Powell. – 24 p. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Парламенту Великої Британії. – Режим доступу: www.parliament.uk/briefing.../SN02873.pdf.

463. Kelly R. Parliamentary questions – current issues / R. Kelly, O. Gay. – London: Parliament and Constitution Centre, 2008. – 23 p.

464. Kijowski M. Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919-2003) / Maciej Kijowski. – Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2004. – 348 s.

465. Kim C.L. The Legislative Connection / C.L. Kim, J.D. Bakkan, I. Turan and M.E. Jewell. – Durham: Duke University Press, 1984. – 187 p.

466. King A. Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany / Anthony King // *Legislative Studies Quarterly*. – 1976. – Vol. 1. – № 1. – Pp. 11-36.

467. Kirchheimer O. Decree Powers and Constitutional Law in France under the Third Republic / Otto Kirchheimer // *The American Political Science Review*. – 1940. – Vol. 34. – № 6. – Pp. 1104-1123.

468. Knapp A. The Government and Politics of France / Andrew Knapp, Vincent Wright. – London: Routledge, 2006. – 557 p.

469. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sejm.gov.pl/prawo/.../polski/kon1.htm.

470. Konstytucyjny system władz publicznych / pod red. Pawła Chmielnickiego. – Warszawa: LexisNexis Polska, 2010. – 391 [1] s.

471. Kruk M. Funkcja kontrolna Sejmu RP / M. Kruk. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008. – 130 s.

472. Krzemiński M. Stanowienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej / Marcin Krzemiński // *Przegląd Sejmowy*. – 2011. – № 3 (104). – S. 207-218.

473. Kuciński J. Konstytucyjny system organów państwowych / Jerzy Kuciński. – Warszawa: Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa, 2011. – 448 s.

474. Kudej M. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP / Marcin Kudej. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002. – 129 s.

475. Laver M. Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies / Michael Laver, Kenneth A. Shepsle. – New York: Press Syndicate of the University of Cambridge, 2004. – 315 p.

476. Leston-Bandeiras C. Parliamentary institutions: basic concepts / C. Leston-Bandeiras, Ph. Norton. – Hanoi: Office of the National assembly of Vietnam, 2005. – 56 p.

477. Leston-Bandeira C. The Role of the Portuguese Parliament: towards a legitimization institution: paper prepared for ECPR Joint Sessions of Workshops «European Parliaments: Rediscovering, Refocusing or Reinventing?» (Mannheim, 26-31 March, 1999). – Mannheim: University of Mannheim. – 31 p.

478. Leszczyńska K. Rządy Rzeczypospolitej Polskiej 1989-2005: skład, organizacja i tryb funkcjonowania / Leszczyńska Krystyna. – Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2007. – 662 s.

479. Leyland P. The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis / P. Leyland. – Oxford; Portland: Hart Publishing, 2007. – 240 p.

480. Linn S. The German Bundestag – Functions and Procedures. Organisation and Working Methods. The Legislation of the Federation / S. Linn, F. Sobolewski. – Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2010. – 144 p.

481. Loewenberg G. Parliament in the German Political System / Gerhard Loewenberg. – Ithaca; NY: Cornell University Press, 1967. – 463 p.

482. LOI constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V République [Электронный ресурс] // Journal Officiel de la République Française. – 2008. – № 0171. – Режим доступа: <http://www.journal-officiel.gouv.fr/frameset.html>.

483. Longley L. D. The New Roles of Parliamentary Committees / L. D. Longley, R. H. Davidson. – London: Frank Cass and Company Limited, 1998. – 259 p.

484. Maciejko W. Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza / W. Maciejko // Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka. – 2008. – № 4 (13). – S. 95-101.

485. Marshall G. The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules / G. Marshall // Parliamentary Affairs. – 1991. – T. 44. – № 3. – P. 460-469.

486. Martin C. E. Growth of Presidential Government in Europe / Charles E. Martin // The American Political Science Review. – 1923. – Vol. 17. – № 4. – Pp. 567-583.

487. Martin L. The Government Agenda in Parliamentary Democracies / L. Martin // American Journal of Political Science. – 2004. – Vol. 48. – № 3. – P. 445-461.

488. McCulloch R. W. Question Time in the British House of Commons / Robert W. McCulloch // The American Political Science Review. – 1933. – Vol. 27. – № 6. – Pp. 971-977.

489. Mezey M. Comparative Legislatures / M. Mezey. – Durham: Duke University Press, 1979. – 317 p.

490. Middleton W. L. The French Political System / W. L. Middleton / Review by: Edward McChesney Sait // The American Political Science Review. – 1933. – Vol. 27. – № 2. – Pp. 281-282.

491. Mojak R. Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej / R. Mojak. – Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2007. – 664 s.

492. Mojak R. Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP / R. Mojak // Przegląd Sejmowy. – 2008. – № 3 (86). – S. 151-174.

493. Monnier S. La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire [Электронный ресурс] / S. Monnier. – Revue française de droit

constitutionnel. – 2006. – № 4. – Режим доступа: www.cairn.info/load_pdf.php?ID...068.

494. Moral A. T. Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios / A. T. del Moral // Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. – 1986. – № 10. – Pp. 7-22.

495. Müller W. C. Executive-Legislative Relations in Austria: 1945-1992 / Wolfgang C. Müller // Legislative Studies Quarterly. – 1993. – Vol. 18. – № 4. – Pp. 467-494.

496. Muller W. Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 221-252.

497. Norton P. Legislatures (Oxford Readings in Politics and Government) / P. Norton. – New York: Oxford University Press, 1990. – 352 p.

498. Norton P. Parliament and Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer / P. Norton // Teaching Politics. – 1984. – Vol. 13. – Pp. 198-221.

499. Nowakowski M. Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym / Maciej Nowakowski // Przegląd Sejmowy. – 2005. – № 3 (68). – S. 47-66.

500. Ogg F.A. European Governments and Politics / Frederick A. Ogg / Review by: Joseph S. Roucek // Annals of the American Academy of Political and Social Science. – 1934. – Vol. 174. – Pp. 203-204.

501. Okrzesik J. Polityczna i legislacyjna rola Senatu RP w latach 1989-2001 / J. Okrzesik. – Bielsko-Biała: Wydawnictwo WSBiF, 2005. – 59 s.

502. Okrzesik J. Polski Senat: studium politologiczne / Janusz Okrzesik. – Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008. – 201 s.

503. Ongaro E. Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain / Edoardo Ongaro. – Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009. – 331 p.

504. Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku / red. Zbigniew Szeliga. – Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2006. – 236 s.

505. Orłowski W. Senat Trzeciej Rzeczypospolitej: geneza instytucji / W. Orłowski. – Zamość: Wydawnictwo POLIHYMNIA, 2000. – 278 s.

506. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r. (K 25/97) [Електронний ресурс] // OTK ZU. – 1997. – № 3-4. – Режим доступу: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk_dpr.asp.

507. Packenham R. Legislatures and Political Development / R. Packenham // Legislatures in Developmental Perspective / A. Kornberg and L. Musolf (eds.). – Durham: Durham University Press, 1970. – Pp. 521-582.

508. Page E.C. Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making. – Oxford: Hart Publishing, 2001. – 238 p. / Review by: Alan Trench // The Modern Law Review. – 2003. – Vol. 66. – № 3. – Pp. 468-469.

509. Pajdała H. Komisje sejmowe – status i funkcjonowanie / H. Pajdała. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003. – 107 s.

510. Pajdała H. System komisji sejmowych. Uwagi de lege ferenda / Pajdała Henryk // Przegląd Sejmowy. – 2001. – № 3 (44). – C. 35-44.

511. Parlament – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa / pod red. Z. Jarosza. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006. – 203 s.

512. Parlament, prezydent, rząd: zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw / red. Tadeusz Mołdawa, Jarosław Szymanek. – Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2008. – 214 s.

513. Parliament: A Survey by Gilbert Campion, L. S. Amery, D. W. Brogan and others / Review by: George B. Galloway // Annals of the American Academy of Political and Social Science. – 1953. – Vol. 285. – Pp. 207-208.

514. Parliamentary Elections: House of Commons Information / House of Commons. – London: Office Parliamentary Copyright, 2010. – 12 p.

515. Parliamentary Privilege – First Report, published by the Joint Committee on Parliamentary Privilege on 30 March 1999. Session 1998-1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>.

516. Parliamentary Questions. House of Commons Information Office. – London: Parliamentary Copyright (House of Commons), 2010. – 15 p.

517. PARLINE database on national parliaments [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ipu.org/parline/>.

518. Patyra S. Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów / S. Patyra // Przegląd Sejmowy. – 2001. – № 1 (42). – S. 9-24.

519. Patyra S. Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. / S. Patyra. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002. – 192 s.

520. Philip L. Reforma instytucji V Republiki / Loïc Philip // Przegląd Sejmowy. – 2008. – № 6 (89). – S. 97-121.

521. Pietrzak J. The Senate of the Republic of Poland: tradition and contemporaneity 15th-21th cent. / Pietrzak Jerzy. – Warsaw: Chancellery of the Senate, 2011. – 390 p.

522. Plenarprotocoll des Deutschen Bundestags, den 16 November, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dip.bundestag.de/btd/14/14202.pdf.

523. Poguntke T. The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies / Thomas Poguntke, Paul Webb. – New York: Oxford University Press Inc., 2005. – 378 p.

524. Political Institutions in Europe / edited by Josep M. Colomer. – New York: Routledge, 2004. – 299 p.

525. Porozumienia Okrągłego Stołu (Warszawa 6 lutego-5 kwietnia 1989 roku): [Opracowanie redakcyjne i techniczne W. Salmonowicz]. – Warszawa: NSZZ «Solidarność», 1989. – 272 s.

526. Postanowienie marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie stwierdzenia umorzenia postępowania wobec generała Czesława Kiszczaaka byłego ministra spraw wewnętrznych [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WP20040010002>.

527. Price D. K. The Parliamentary and Presidential Systems / Don K. Price // Public Administration Review. – 1943. – Vol. 3. – № 4. – Pp. 317-334.

528. Program działania rządu premiera Kazimierza Marcinkiewicza «Solidarne Państwo» [Електронний ресурс] //

Wiadomości. – 2005. – 11 października. – Режим доступа: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,3010425.html>.

529. Puchta R. O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r. / Radosław Puchta // Przegląd Sejmowy. – 2008. – № 6 (89). – S. 193-208.

530. Pünder H. Democratic Legitimation of Delegated Legislation: A Comparative View on the American, British and German Law / Hermann Pünder // The International and Comparative Law Quarterly. – 2009. – Vol. 58. – № 2. – P. 353-378.

531. Rada Ministrów: organizacja i funkcjonowanie / pod red. A. Bałabana. – Kraków: Zakamycze, 2002. – 445 s.

532. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzony Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>.

533. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzony Uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>.

534. Regulations of the Chamber of Deputies. Parliament of Romania [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>.

535. Rockman B. A. Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight / Bert A. Rockman // Legislative Studies Quarterly. – 1984. – Vol. 9. – № 3. – Pp. 387-440.

536. Rogers L. Legislature and Executive in Wartime / Lindsay Rogers // Foreign Affairs. – 1941. – Vol. 19. – № 4. – Pp. 715-726.

537. Rogers L. Ministerial Instability in France / Lindsay Rogers // Political Science Quarterly. – 1931. – Vol. 46. – № 1. – Pp. 1-24.

538. Rogers L. Parliamentary Commissions in France / Lindsay Rogers // Political Science Quarterly. – 1923. – Vol. 38. – № 3. – Pp. 413-442.

539. Rosenthal A. Legislative Behavior and Legislative Oversight / Alan Rosenthal // Legislative Studies Quarterly. – 1981. – № 6. – Pp. 115-131.

540. Ross A. Delegation of Power. Meaning and Validity of the Maxim delegata potestas non potest delegari / Alf Ross // The American Journal of Comparative Law. – 1958. – Vol. 7. – No. 1. – Pp. 1-22.

541. Rossiter C.L. Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies / Clinton L. Rossiter / Review by: Karl Loewenstein // The American Political Science Review. – 1948. – Vol. 42. – № 5. – Pp. 1006-1009.

542. Rules of Procedure of the German Bundestag. – Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstddter Verlagsanstalt, 2009. – 122 p.

543. Rules of Procedure of the National Assembly of France [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національної Асамблеї Республіки Франція. – Режим доступа: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>.

544. Rydlewski G. Rządzenie w świecie megazmian: (studium politologiczne) / Grzegorz Rydlewski. – Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2009. – 220 s.

545. Saalfeld T. Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 347-375.

546. Saalfeld T. The United Kingdom: Still a Single «Chain of Command»? The Hollowing Out of the «Westminster Model» // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 620-650.

547. Sanchez de Dioz M. Patterns of parliamentary questioning in Europe. The cases of UK, France and Spain: paper prepared for presentation in the Second Conference on Parliamentary Accountability of the Standing Group on Parliaments of the European Consortium for Political Research, Paris, 12-14 March 2009. – Paris: Universite de Sciences Po, 2009. – 30 p.

548. Sarnecki P. Formy kontroli Sejmu nad działalnością Rady Ministrów w ramach art. 95 ust. 2 Konstytucji / P. Sarnecki // Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu – 2000. – № 3 (39). – S. 40-45.

549. Sarnecki P. Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej / P. Sarnecki // Przegląd Sejmowy. – 2000. – № 6 (41). – S. 9-27.
550. Sarnecki P. Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe / P. Sarnecki. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999. – 112 s.
551. Sarnecki P. Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej / Paweł Sarnecki // Przegląd Sejmowy. – 2004. – № 5 (64). – S. 9-26.
552. Sarnecki P. W sześćdziesięciolecie Ustawy Zasadniczej RFN / P. Sarnecki // Przegląd Sejmowy. – 2009. – № 6 (95). – S. 9-16.
553. Schick R. The German Bundestag. Function and Procedures / R. Schick, W. Zeh. – Rheinbreitbach: Neue Darmstadter Verlagstalt, 1999. – 143 p.
554. Schindler P. Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991. – Baden-Baden: Nomos, 1994. – 1935 p.
555. Semi-Presidentialism in Europe / edited by Robert Elgie. – New York: Oxford University Press Inc., 2004. – 335 p.
556. Senat RP w procesie kontroli Rady Ministrów. – Warszawa: Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej Kancelarii Senatu, 2003. – 12 s.
557. Sharp W.R. The Government of the French Republic / Walter Rice Sharp / Review by: Robert Valeur // The American Political Science Review. – 1939. – Vol. 33. – № 3. – Pp. 507-509.
558. Shaw M. Committees in Legislatures – Conclusions / M. Shaw // Committees in Legislatures / J.D. Lees and M. Shaw (eds.). – Oxford, Martin Robertson, 1979. – Pp. 261-283.
559. Sieberer U. Agenda Setting in the German Bundestag: a Weak Government in a Consensus Democracy: paper presented to the workshop «The Role of Governments in Legislative Agenda Setting» Joint Session of the ECPR (Granada, April 14-19, 2005). – Granada: ECPR, 2005. – 48 p.
560. Sieghart M. A. Government by Decree: A Comparative Study of the History of the Ordinance in English and French Law / Marguerite A. Sieghart / Review by: Foster H. Sherwood // The Western Political Quarterly. – 1950. – Vol. 3. – № 3. – Pp. 469-471.
561. Siwek-Pouydesseau J. Le Personnel de direction des ministeres / J. Siwek-Pouydesseau. – Paris: A. Colin, 1969. – 144 s.

562. Skrzydło W. Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r. / W. Skrzydło. – Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2009. – 239 [1] s.
563. Smith P. The Senate of the Fifth French Republic / Paul Smith. – London: PALGRAVE MACMILLAN, 2009. – 240 p.
564. Smith S. A. Delegated Legislation in England / S. A. de Smith // The Western Political Quarterly. – 1949. – Vol. 2. – No. 4. – Pp. 514-526.
565. Sokolewicz W. O potrzebie reformy Senatu / W. Sokolewicz // Państwo i prawo. – 2001. – № 11. – S. 45-56.
566. Sontheimer K. Grundzuge des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. – Munchen: Piper-Bucherei, 1998. – 472 s.
567. Soroka S. Obecna współpraca międzyparlamentarna Polski i Ukrainy: sukcesy, problemy, perspektywy / S. Soroka // Od Zborowa do NATO (1659-2009). Studia z dziejów stosunków polsko-ukraińskich od XVII do XXI wieku / pod redakcją Macieja Franza i Krzysztofa Pietkiewicza. – Poznań, 2009. – S. 187-198.
568. Soroka S. Reforma organów władzy państwowej w porozumieniach Okrągłego Stołu: osobliwości realizacji / S. Soroka // Okrągły Stół – dwadzieścia lat później / red. W. Polak, J. Kufel, M. Chechłowska i in. – Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009. – S. 161-173.
569. Soroka S. System wyborczy do Sejmu w III Rzeczypospolitej Polskiej: analiza efektywności / S. Soroka // Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce / Praca zbiorowa pod redakcją Andrzeja Stelmacha. – Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2010. – S. 45-51.
570. Soroka S. Zmiany w systemie władzy państwowej Polski w kontekście integracji europejskiej / S. Soroka // Europa XXI wieku. Stan obecny i perspektywy rozwoju. Praca zbiorowa. – Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2010. – S. 126-134.
571. Soroka S. Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в Украине после президентских выборов 2010 года / S. Soroka // Środkowoeuropejskie Studia Polityczne – 2011. – № 3. – S. 27-46.
572. Southern European Parliaments in Democracy / edited by C. Les-ton-Bandera. – New York: Library of legislative studies, 2005. – 197 p.

573. Spencer R.C. Separation of Control and Lawmaking in Sweden / Richard C. Spencer // *Political Science Quarterly*. – 1940. – Vol. 55. – № 2. – Pp. 217-230.

574. Sprawa «O rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na nim stanowiska Państwa» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Конституційного Трибуналу Республіки Польща. – Режим доступу: http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/2009/kpt_02_08.htm.

575. Stachurska M. Procedury budżetowe w wybranych krajach / Monika Stachurska // *Analizy Biura Analiz Sejmowych*. – 2010. – № 18 (43). – 11 s.

576. Stębelski M. Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym / M. Stębelski // *Przegląd Sejmowy*. – 2008. – № 3 (86). – S. 37-56.

577. Steiner H.A. Fascist Italy's New Legislative System / H. Arthur Steiner // *The American Political Science Review*. – 1939. – Vol. 33. – № 3. – Pp. 456-465.

578. Strom K. Strategic Parliamentary Dissolution / K. Strom, S. Swindle // *The American Political Science Review*. – 2002. – Vol. 96. – No. 3. – P. 575-591.

579. Sustainable Governance Indicators 2009. Legislative efficiency report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sgi-network.org/.../SGI09_Resource

580. System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / [Zięba-Załucka H., Kaczmarczyk K., Kijowski M. i in.]. – Warszawa: Wydawnictwo prawnicze «LexisNexis», 2007. – 319 s.

581. System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa / pod red. Mariana Grzybowskiego. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe; Kancelaria Sejmu, 2006. – 260 [2] s.

582. Systemy rządów: dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności / red. Tadeusz Mołdawa, Jarosław Szymanek. – Warszawa: «Elipsa», 2007. – 212 s.

583. Szczerbiński H. Parlamentaryzm Polski: uwarunkowania gospodarcze i polityczne / Henryk Szczerbiński. – Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Cła i Logistyki, 2007. – 195 s.

584. Szeliga Z. Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji y 2 kwietnia 1997 roku / Z. Szeliga. – Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, 2003. – 99 s.

585. Szmyt A. Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997-2007) / Andrzej Szmyt. – Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, 2008. – 662 s.

586. Szpringer W. Recenzja książki: Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy [Електронний ресурс] / Włodzimierz Szpringer i Wojciech Rogowski // *Gospodarka Narodowa*. – 2008. – № 11-12. – Режим доступу: http://www.sgh.waw.pl/informacje/gospodarka_narodowa/2008/11,12-08/.

587. Szpringer Z. Procedura budżetowa w Polsce na tle innych państw / Zofia Szpringer // *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*. – 2010. – № 3 (23). – S. 27-73.

588. Szpringer Z. Uwagi o wybranych rozwiązaniach procedury budżetowej w Polsce w kontekście postulatów nauki oraz rozwiązań obowiązujących w innych państwach / Zofia Szpringer // *Studia Biura Analiz Sejmowych kancelarii Sejmu*. – 2010. – № 3 (23). – S. 73-97.

589. Szymanek J. Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych / J. Szymanek. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005. – 539 s.

590. Szymanek J. Kontrola rządu przez izby wyższe (drugie) / J. Szymanek. – Warszawa: BliDSKS, 2003. – 26 s.

591. Szymanek J. Współpraca drugiej izby parlamentu z rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej / J. Szymanek. – Warszawa: BliDSKS, 2003. – 12 s.

592. The Coalition: our programme for government. «Freedom. Fairness. Responsibility» / Cabinet Office. – London: Crown copyright, 2010. – 36 p.

593. The Parliamentary System Of Denmark. – Christiansborg: Folketinget, 2009. – 24 p.

594. Thiebault J. L. France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic // *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 325-346.

595. Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments / Written and edited by Hironori Yamamoto. – Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007. – 82 s.

596. Turpin C. British Government and the Constitution / C. Turpin, A. Tompkins. – New York: Cambridge University Press, 2007. – 903 p.

597. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 1992 r. w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP19920310213>.

598. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1993 r. w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP19930130087>.

599. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // Mołdawa T. Konstytucje Polskie 1918-2008 / T. Mołdawa. – Warszawa: Elipsa, 2008. – S. 395-412.

600. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL // *Historia ustroju i prawa w Polsce 1918-1989: Wybór źródeł* / S. Rogowski. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. – S. 486-492.

601. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej [Електронний ресурс] // *Dziennik Ustaw*. – 2005. – № 160. – 24 sierpnia. – Режим доступа: http://libr.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/ustawa_wspolpraca_rzad_parlament_1342.pdf.

602. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa [Електронний ресурс] // *Dziennik*

Ustaw. – 2005. – № 169. – Режим доступа: <http://www.infor.pl/dziennik-ustaw,rok,2005,nr,169.html>.

603. Verzichelli L. Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy // *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – Pp. 445-473.

604. Vliegthart R. Content Matters. The Dynamic of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark / R. Vliegthart, S. Walgrave // *Comparative Political Studies*. – 2011. – № 44 (8). – P. 1031-1059.

605. Wheare K. C. Government by Committee: An Essay on the British Constitution / K. C. Wheare / Review by: J.W. Grove // *The Journal of Politics*. – 1956. – Vol. 18. – № 2. – Pp. 369-371.

606. Whitmore S. State-building in Ukraine. The Ukrainian Parliament, 1990-2003 / Whitmore Sarah. – London: RoutledgeCurzon, 2004. – 237 p.

607. Wiatr J. Demokracja polska 1989-2003 / J. Wiatr. – Warszawa: Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, 2003. – 346 s.

608. Wiberg M. Parliamentary Questioning. Control by Communication / M. Wiberg // *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* / edited by Herbert Döring. – Frankfurt: Campus Verlag, 1995. – Pp. 179-222.

609. Wiberg M. The Logic of Parliamentary Questioning / Matti Wiberg, Antti Koura // *Parliamentary Control in the Nordic Countries* / edited by Matti Wiberg. – Tampere: Finnish Political Science Association, 1994. – Pp. 19-44.

610. Wieciech T. Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej / T. Wieciech // *Przegląd Sejmowy*. – 2010. – № 6 (101). – S. 83-102.

611. Wieciech T. Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu w Wielkiej Brytanii / T. Wieciech // *Przegląd Sejmowy*. – 2010. – № 2 (97). – C. 117-138.

612. Williams L.K. Unsuccessful Success? Failed No-Confidence Motions, Competence Signals, and Electoral Support / Laron K. Williams. – Texas: EUCE Research Working Paper, 2008. – 39 p.

613. Willis J. The Parliamentary Powers of English Government

Departments / John Willis. – Cambridge: Harvard University Press, 1933. – 214 p.

614. Wilson C.H. The Separation of Powers under Democracy and Fascism / Charles H. Wilson // Political Science Quarterly. – 1937. – Vol. 52. – № 4. – Pp. 481-504.

615. Winter L. Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule / L. Winter, P. Dumont // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – Pp. 253-280.

616. Wniosek Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wotum zaufania Radzie Ministrów [Електронний ресурс] // Druk Sejmowy IV kadencji. – 2003. – № 1672. – Режим доступу: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf>.

617. Wolczuk K. The Moulding of Ukraine. The Constitutional Politics of State Formation / Wolczuk Kataryna. – Budapest: Central European University Press, 2001. – 338 p.

618. Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej: VII kadencja. (Zestawienie za okres od 5.11.2007 r. do 7.11.2011 r.). – Warszawa: Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, 2012. – 390 s.

619. Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej: VII kadencja. (Zestawienie za okres od 5.11.2007 r. do 4.11.2010 r.). – Warszawa: Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, 2011. – 316 s.

620. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r. (K 25/98) [Електронний ресурс] // OTK ZU. – 1999. – № 2. – Режим доступу: http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/1999/K_25_98.htm.

621. Zakrzewski W. Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej / W. Zakrzewski. – Krakow: Uniwersytet Jagielloński, 1959. – 71 s.

622. Zalasinski T. Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian / Tomasz Zalasinski // Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?: V Kongres Obywatelski. – Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010. – S. 19-27.

623. Zieliński E. Administracja rządowa w Polsce / Eugeniusz Zieliński. – Warszawa: «Elipsa», 2001. – 249 s.

624. Zieliński E. Rządy w państwach Europy / Eugeniusz Zieliński, Jacek Zieliński. – Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2006. – 362 [1] s.

625. Ziller G. Der Bundesrat / G. Ziller, G.-B. Oschatz. – Düsseldorf: Droste, 1998. – 150 s.

626. Zubek R. Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową / R. Zubek, K. Goetz, M. Lodge. – Warszawa: Sprawne Państwo, 2007. – 44 s.

627. Zubik M. Organizacja wewnętrzna Sejmu RP / M. Zubik. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003. – 473 s.

628. Zwierzchowski E. Rząd w systemie parlamentarnym RFN / E. Zwierzchowski // Przegląd Sejmowy. – 2009. – № 6 (95). – S. 65-91.