

Крейдено В.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПАРЛАМЕНТИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ КРАЇН РОЗВИНУТОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті проведено аналіз повноважень парламентів країн з розвинутою демократією (Канади, Великобританії, Італії, США, Німеччини, Франції) у системі публічного управління в різних формах державного правління. Визначено рівень взаємодії парламентів з іншими гілками влади, що дозволяє ефективно здійснювати державну політику, проводити реформи та впливати на суспільно-політичне життя. Одним з ключових принципів роботи парламентів з розвинутою демократією в системі публічної політики та розподілу владних повноважень є забезпечення відповідальності та контролю над виконавчою владою, яка має діяти відповідно до своєї Політичної програми. У свою чергу, судова влада повинна бути незалежною і справедливою. Автор пропонує використовувати найкращі світові практики для створення збалансованої системи державного управління та ефективного розподілу управлінських функцій, що запобігатимуть політичним кризам та конфліктам в сфері розподілу влади в Україні. Для цього на думку автора необхідно децю змінити діюче законодавство України та регулювати чітко об'єм повноважень щодо виконавчої гілки влади для Президента України та Верховної Ради України. А саме: ухвалити Закон України «Про Президента України», який би мав вичерпний перелік повноважень Президента України у сфері виконавчої влади; внести зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», які чітко встановлять рамки повноважень та запровадять єдині та однозначні правила формування виконавчої гілки влади як «єдиної команди», ухвалити зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» для швидкого ухвалення рішень Верховною Радою України в сфері оборони та національної безпеки під час воєнного стану. Ці законодавчі зміни, за прикладом роботи парламентів країн з розвинутою демократією, знімуть подвійне тлумачення повноважень, що не завжди чітко прописані в Конституції України, а також – приборують всі стримуючі фактори для збалансованої роботи Верховної Ради України.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, публічне управління, повноваження, державне управління, розподіл влад, законодавча гілка влади, виконавча гілка влади, уряд, президент, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

Постановка проблеми. Вищі законодавчі органи влади грають важливу роль у системі управління державою і забезпечують демократію. Вони виражають волю народу і представляють його суверенітет шляхом прийняття загальнообов'язаних законів, які обов'язкові для всієї країни. Вибраний у демократичних виборах та на підставі загального виборчого права парламент є одним з найважливіших органів, які легітимізують владу в країні. Він здійснює свої функції з урахуванням прозорості, плюралізму поглядів, відкритої та гласної політичної дискусії. Прикладом таких держав з ефективною роботою парламентів у системі публічного управління в країнах розвинутої демократії є Канада, Великобританія, Італія, США, Німеччині, Франції.

Україна, внаслідок частих політичних криз і прогалин у законодавстві протягом понад 30 років незалежності, стикається з дуалізмом у виконавчій владі та внутрішньою неузгодженістю при розпо-

ділі влади між Президентом України та Верховною Радою України. В даний момент ці протиріччя та дуалізм нівелюється завдяки спільній роботі Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України над реалізацією єдиної Політичної програми реформ у країні для отримання повноцінного членства у Європейському Союзі, особливо в умовах зовнішнього виклику, такого як повномасштабний напад РФ на Україну 24 лютого 2022 року. Але ця практика роботи «єдиної команди» скоріш виключення ніж правило. Враховуючи це, важливим залишається питання прийняття та використання найкращих практик парламентів з розвинутою демократією, як основи для побудови ефективної системи публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні проблеми побудови збалансованої системи публічного управління, розвитку і функціонування українського парламенту як політико-правового

феномену, а також розподілу управлінських функцій в Україні на основі світового досвіду досліджували: В.Гошовська, О.Бандурка, Ч.Вайз, А.Георгіца, Ю.Древаль, П.Кислий, В.Шаповал, та інші. Однак, досі не визначений однозначний та вичерпний перелік найкращих світових практик для Верховної Ради України в системі публічного управління для збалансованої моделі розподілу управлінських функцій, що й зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Незважаючи на наявність досліджень основних законодавчих органів у системі державної влади в країнах з розвинутою демократією, вважаємо за доцільне дослідити парламенти Канади, Великобританії, Італії, США, Німеччини, Франції через призму публічної політики, яка ще не стала предметом системних наукових досліджень.

Мета статті – проаналізувати роботу парламентів з розвинутою демократією (Канади, Великобританії, Італії, США, Німеччини, Франції) в системі публічного управління та визначити найкращі світові практики для впровадження у Верховній Раді України, які будуть спрямовані на побудову збалансованої системи публічного управління, сформулюють передумови ефективної роботи важелів стримувань і противаг з іншими гілками влади та нівелюють політичні кризи і конфлікти.

Виклад основного матеріалу. Ознакою кожної демократичної та правової держави є парламент – вищий представницький та законодавчий орган влади. Парламент, беручи витоки з моменту появи та протягом всіх часів своєї еволюції, мав різні форми і методи здійснення на той час «прямої демократії» для вирішення проблем, напрацювання планів та унормування устрою співіснування в суспільстві. Завдяки парламенту в державах зберігаються, розвиваються або навіть створюються нові демократичні форми державного правління. Роль найвищого законодавчого органу в житті громадян є різною, проте в діяльності більшості парламентів є багато спільного, що заслуговує на вивчення та практичне використання в тому числі і для українського парламенту.

Важливо усвідомлювати, що ідеали свободи, невід’ємних прав людини і громадянина та справедливості можуть існувати тільки тоді, коли в державі існує принцип народовладдя та поділу влад на законодавчу, виконавчу і судову.

Принцип розподілу влад був вперше описаний в політико-правовому трактаті «Про дух законів» французького філософа-просвітителя Шарля Луї де Монтеск’є, виданий у 1748 році, де головною метою було забезпечення політичної свободи гро-

мадянам та захист від свавілля і зловживання з боку влади. Ці принципи знайшли своє відображення у Конституції Сполучених Штатів Америки, ухваленої в 1787 році, яка і досі є прикладом найдемократичнішої конституції світу.

Варто також відзначити, що демократичні суспільства характеризуються наступними трьома формами державного правління: парламентська республіка, президентська республіка та змішана парламентсько-президентська або президентсько-парламентська республіка. Розглянемо ці форми державного правління більш детально.

Парламентська республіка представляє собою одну з форм республіканського державного управління, де головну роль у вищій державній владі країни відіграє парламент. Цей орган формує уряд і має повноваження у на його звільнення (відставки) у будь-який момент. У такій формі урядування повноваження президента обмежені та не мають значного впливу на виконавчу гілку влади, як, наприклад, в Австрії, Італії, Ізраїлі, Греції та ФРН [1].

Президентська республіка представляє собою форму державного управління, де президент має можливість самостійно або за підтримки парламенту формувати уряд і особисто ним керувати. Ця форма управління поширена, наприклад, у Сполучених Штатах Америки та різних країнах Латинської Америки, таких як Бразилія, Аргентина, Мексика, Еквадор.

Змішана парламентсько-президентська республіка є однією з багатьох комбінованих форм управління, де парламент має перевагу в утворенні уряду. Президент пропонує кандидата на посаду прем’єр-міністра парламенту і має широкі виконавчі повноваження, включаючи вплив на призначення урядових інституцій і можливість мати своїх міністрів у складі уряду. Змішані форми управління частіше зустрічаються у країнах з нестабільною демократією, де ще не вирішено, хто повинен мати переважуючу роль – парламент або президент. У розвинених демократичних країнах переважають або парламентські форми управління, як у Австрії чи Німеччині, або президентські, як у США. Кожна змішана республіка має свої особливості. Наприклад, в Україні Верховна Рада має визначальний вплив на формування уряду та його роботу. Це включає призначення членів уряду, більшість з яких пропонується прем’єр-міністром, і призначення голів урядових інституцій на підставі рекомендацій прем’єра. Верховна Рада також затверджує Програму Кабінету Міністрів і Державний бюджет. Президент, з свого боку, вносить до парламенту пропозиції щодо призначення

прем'єра, міністра оборони та міністра зовнішніх справ, призначає голів обласних та місцевих державних адміністрацій за рекомендаціями уряду та керує дипломатією та військами [2].

До парламентської форми державного правління з ефективною роботою парламенту в публічній політиці варто віднести такі країни як Канада, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Італію. В Канаді главу держави представляє генерал-губернатор, який призначається королем або королевою Великої Британії. У свою чергу, в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії главою держави є монарх. У цих двох країнах уряд і парламент формується і контролюється коаліцією партій чи однією партією, що має «монобільшість». Головний законодавчий орган обирає прем'єр-міністра, який одночасно, в більшості випадків, є лідером партії більшості. Однією із ролей парламенту в публічній політиці є законодавче забезпечення рішень для реалізації програми уряду та прем'єр-міністра.

В Італійській Республіці навпаки уряд і президент країни «підпорядковані» парламенту, проте до повноважень президента належить право, відповідно до статті 88 Конституції Італії, розпуску парламенту. Варто відзначити, що в статті 88 Конституції Італії не вказані чіткі підстави для розпуску парламенту, тому історично президент при прийнятті рішень про розпуск виходить з наступних причин: неможливість утворення коаліції чи більшості в парламенті, постійні політичні кризи та конфлікти між Палатою депутатів та Сенатом Республіки.

До президентської форми державного правління варто віднести Сполучені Штати Америки, де президент країни обирається на всенародному голосуванні разом із Конгресом. Члени Конгресу можуть бути одночасно і членами уряду. Президент, через механізм вето, може протистояти рішенням Конгресу, більшість в якому може бути у іншої політичної партії. Президент, при такій формі державного правління, не може бути усунутий з посади через протилежність політичних поглядів на державну політику з Конгресом. Проте, й президент не має права на розпуск Конгресу і призначення нових виборів.

В свою чергу, до змішаної парламентсько-президентської форми державного правління можна віднести Федеративну Республіку Німеччину, де глава держави обирається в парламенті та, зазвичай, виконує номінальні представницькі функції без реальних повноважень.

Слід також відзначити, що система стримувань та противаг між парламентом та урядом (виконав-

чою гілкою влади) забезпечуються не тільки тими положеннями, що прописані в конституції. До прикладу, виконавча гілка влади (уряд) завжди володіє більшим об'ємом інформації щодо різних процесів в країні ніж законодавча гілка влади (парламент) і тому має певну перевагу. Для мінімізації наслідків отримання не повної інформації Конгрес США створив допоміжні консультативні органи, наприклад, такий як Конгресова Дослідницька Служба, яка не відноситься і не підпорядковується уряду та забезпечує всією необхідною інформацією та експертним аналізом членів Конгресу.

На нашу думку, одним із визначальних підходів парламентів до здійснення ефективної публічної політики та розподілу владних повноважень має бути забезпечення підзвітності і контролюваність виконавчої гілки влади, яка має діяти відповідно до політичної програми помірковано та відповідально, а судова гілка влади, у свою чергу, має бути незалежною та справедливою.

Одним із методів досягнення контролю та впливу на виконавчу гілку влади в багатьох країнах розвиненої демократії є ухвалене законодавство, що дозволяє відправляти у відставку прем'єр-міністра та уряд (при парламентській формі державного правління), або безпосередньо впливати на призначення осіб в уряд (при президентській формі державного правління).

Будь які політичні конфлікти, що можуть виникнути внаслідок затвердження парламентом кандидатур у виконавчу гілку влади, зазвичай мають дуже малий вплив на рівень взаємодії законодавчої і виконавчої гілки влади, які працюють заради збереження демократичного устрою в державі та ефективності діяльності державних інститутів. Варто відзначити те, що прикладом ефективної співпраці уряду та парламенту може бути система комунікації між членами Конгресу і членами уряду та їх апаратами. Зазвичай, Конгрес США ухвалює закони щодо нових програм уряду, включаючи до них норми, що зобов'язують виконавчу гілку влади звітувати про хід і наслідки їх виконання.

Члени уряду, зазвичай, зустрічаються з членами Конгресу для доповіді про ту чи іншу програму, або надають письмові відповіді на запити чи звернення членів Конгресу. Посадові особи виконавчої влади, як правило, виступають у комітетах Конгресу з доповіддю щодо позиції Президента США на запропоновані законопроекти, або звітують про результати діяльності свого відомства. Взаємодія законодавчої та виконавчої гілки влади настільки різнобічна, що навіть деякі відомства у виконавчій гілці влади створюють окремі

департаменти чи відділи для зв'язків із членами Конгресу чи його апаратом.

Конфлікти між гілками влади в США можуть бути викликані тим, що згідно з Конституцією президент може скористатися привілеєм виконавчої влади і відмовити Конгресові у наданні інформації, скажімо, щодо міжнародних відносин, а також – щодо змісту спілкування між президентом та радниками під час проведення обговорень. Ці конфлікти покликаний розв'язувати Верховний Суд, який це робить досить неохоче. Верховний Суд спочатку сприяє тому, щоб обидві гілки влади розв'язували конфлікт політичним шляхом, через компроміси та переговори, тому, що вирішення конфлікту через Суд може поставити у невідгідне становище одну з гілок влади [3 с. 129]. Всі гілки влади, Президент та органи виконавчої гілки влади, зазвичай, співпрацюють з Конгресом, бо саме комітети Конгресу надають погодження на виділення коштів для програм того чи іншого агентства чи всієї програми уряду.

У Конгресу США також є право вимагати від Президента США чи його адміністрації всі необхідні документи чи роз'яснення, проте Конгрес рідко цим користується, враховуючи такі впливові засоби асигнувань коштів для виконавчої гілки влади, або «неформальне повноваження» – здатність створювати під час слухань та обговорень політичних перешкод Президенту США. Відтак, за роки ефективної взаємодії між Конгресом США та Президентом США були винайдені оптимальні шляхи уникнення прямої конфронтації чи прямих конфліктів.

Варто відзначити також Французьку Республіку зі змішаною президентсько-парламентською формою державного правління, де парламент має особливий статус в системі публічної політики. Так, ні Сенат (Верхня палата), ні Національні збори Франції (Нижня палата), не мають повноважень щодо формування уряду, ці повноваження має Президент Франції, який призначає прем'єр-міністра, а за пропозицією останнього – і всіх членів уряду. Щоправда, зазвичай Президент Франції опирається на думку більшості в парламенті, бо за Конституцією Франції уряд несе відповідальність перед парламентом та може бути їм звільнений. Парламент Франції, за Конституцією, може приймати тільки обмежене коло законодавчих актів. Решта питань, не виписаних у Конституції Франції для парламенту, регулюється правовими актами уряду. Це, певним чином, впливає на взаємодію гілок влади в публічній політиці та, певною мірою, порушує право парламенту на ухвалення законів в будь-якій сфері суспільних відносин.

Також, Конституція Франції обмежує право парламенту на ухвалення пропозицій та поправок,

якщо вони вимагають додаткового фінансування чи введення нового податку. Крім того, стаття 44 Конституції Франції надає виключне право Уряду Франції вимагати від парламенту ухвалювати закон в цілому, з урахуванням тільки поправок, які надійшли від виконавчої гілки влади.

Навіть питання формування порядку денного обмежені Конституцією Франції для парламенту. Законопроекти розглядаються палатами у порядку, який встановлює виконавча гілка влади тобто уряд.

З цього можна зробити висновок, що Французька Республіка має сильну виконавчу владу в системі розподілу влад, що може мати ознаки відсутності законодавчого суверенітету в Національній Асамблеї Франції. Одним із прикладів цього є право клопотати перед Парламентом щодо делегування уряду права ухвалювати законодавчі акти.

Таким чином, на прикладі Франції ми маємо державний устрій з сильною виконавчою владою. Можна навіть стверджувати, що Національна Асамблея Франції не має законодавчого суверенітету, що демонструється змістом статей 34, 37, 38, 48 Конституції Франції.

У порівнянні з парламентами країн розвинутої демократії, де основний політичний дискурс обертається навколо суспільних відносин, покращення економічного та екологічного стану держави, український парламент ще не повністю адаптував європейське законодавство та кращі світові практики, оскільки йому доводиться працювати в обмежених термінах для обговорення фундаментальних принципів економічного відновлення держави під час повномасштабного вторгнення РФ на територію незалежної та суверенної України. Проте, це не зменшує ролі Верховної Ради України у процесах здійснення державної політики, а, навпаки, створює можливості для удосконалення та впровадження найкращих законодавчих практик з усього світу з метою системного представництва громадян України та захисту їхніх інтересів навіть під час війни зберігаючи основні принципи та права прописані у Конституції України.

Верховна Рада України – це єдиний національний постійно діючий представницький орган законодавчої влади в Україні, що працює за колегіальним принципом та обирається шляхом загальних виборів в державі та має значний вплив за змішаної парламентсько-президентської форми правління на здійснення державної політики, що і передбачено в Конституції України [4, с. 566–567].

Отже, згідно зі статтею 85 Конституції України, Верховна Рада України має широкі повноваження в системі публічного управління. Ці

повноваження включають: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за його виконанням; призначення виборів Президента України згідно з встановленими строками; заслуховування річних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення стану війни і миру за поданням Президента України, схвалення рішення про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії; процедуру імпічменту для усунення Президента України з поста; прийняття рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначення та звільнення прем'єр-міністра, міністра оборони, міністра закордонних справ та інших посадових осіб за рекомендацією Президента України; контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; призначення та звільнення голови Служби безпеки України, голови Національного банку України та інших посадових осіб; контроль за дотриманням та захистом прав і свобод людини в Україні ... [5].

Президент України має право пропонувати Верховній Раді України кандидатури на посади Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України та Генерального прокурора України. Крім того, з погодженням Кабінету Міністрів України, Президент призначає голів обласних та місцевих державних адміністрацій. Така модель формування виконавчої гілки влади «розриває» її між Президентом України та Верховною Радою України, залишаючи, на наш погляд, недостатньо

управлінських інструментів для прийняття колегіальних рішень в Кабінеті Міністрів України без «врахування думки» Президента України. Окрім того, призначення голів обласних, районних державних адміністрацій Президентом України також негативно впливає на ефективність «командної роботи» уряду у виконавчій гілці влади, а отже – й здійснення публічної політики.

Висновки та напрями подальших досліджень. Проаналізувавши роботу парламентів з розвинутою демократією (Канади, Великобританії, Італії, США, Німеччині, Франції) в системі публічного управління та визначивши найкращі світові практики для Верховної Ради України для впровадження збалансованої системи публічного управління, можна прийти до висновків щодо необхідності змін в законодавстві України, а саме: ухвалення Закону України «Про Президента України», який би мав вичерпний перелік повноважень Президента України; зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», які чітко встановлять рамки повноважень та запровадять єдині та однозначні правила формування виконавчої гілки влади, зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Ці законодавчі зміни, за прикладом роботи парламентів країн з розвинутою демократією, знімуть подвійне тлумачення повноважень, що не завжди чітко прописані в Конституції України, а також – приберуть всі стримуючі фактори для збалансованої роботи парламенту в системі публічного управління і дозволять ефективно та чітко розподілити управлінські у виконавчій гілці влади.

Список літератури:

1. Теорія держави та права : мультимедійний навчальний посібник. Національна академія внутрішніх справ. вебсайт. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/tdp-new/info/lection/lec2/tema2_7.html (дата звернення: 05.07.2023).
2. Парламентсько-президентська республіка: плюси, мінуси і підводні камені. вебсайт. URL: <https://centreua.org/parlamentska-respublika/parlamentsko-prezidentska-respublika-plyusi-minusi-i-pidvodni-kameni/> (дата звернення: 05.07.2023).
3. Кислий П., Вайз Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду [Літ.ред. Е. Р. Рахімкулов]. К. : Абрис, 2000. 414 с.
4. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. No 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.07.2023).

Kreydenko V.V. PARLIAMENTS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF DEVELOPED DEMOCRACY COUNTRIES

The article analyzes the powers of parliaments of countries with developed democracies (Canada, Great Britain, Italy, USA, Germany, France) in the system of public administration in different forms of government. The author determines the level of interaction between parliaments and other branches of government, which allows for effective implementation of public policy, reforms and influence on social and political life. One of the key principles of the work of parliaments with developed democracy in the system of public policy and distribution of powers is to ensure responsibility and control over the executive branch, which must act

in accordance with its political program. In turn, the judiciary should be independent and fair. The author proposes to use the best international practices to create a balanced system of public administration and effective distribution of administrative functions that will prevent political crises and conflicts in the sphere of power distribution in Ukraine. To do this, the author believes that the current legislation of Ukraine should be slightly amended and the scope of powers of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine should be clearly regulated. Namely: to adopt the Law of Ukraine “On the President of Ukraine”, which would have an exhaustive list of powers of the President of Ukraine in the field of executive power; to amend the Law of Ukraine “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, which would clearly establish the scope of powers and introduce uniform and unambiguous rules for the formation of the executive branch of power as a “single team”, to adopt amendments to the Law of Ukraine “On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine” to ensure prompt decision-making by the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of defense and national security during martial law. These legislative changes, following the example of the work of parliaments in developed democracies, will remove the double interpretation of powers that are not always clearly defined in the Constitution of Ukraine, and will also remove all deterrents to the balanced work of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: *parliament, parliamentarism, public administration, powers, state administration, distribution of powers, legislative branch of power, executive branch of power, government, president, Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Cabinet of Minister.*