

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i91.3247>

І. В. Процюк

## ВИКОНАВЧА ВЛАДА В ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

**Постановка проблеми.** Носієм виконавчої влади в усіх країнах з парламентською формою правління виступає уряд. Конституційно-правовий інститут уряду складається з норм, які регулюють перш за все порядок формування й повноваження уряду, його структуру, звітність і підвідомчість, взаємовідносини членів уряду як між собою, так і з іншими державними органами. Уряд, як правило, виступає колегіальним носієм виконавчої влади, який є відповідальним перед парламентом за політичний курс держави. Він повинен користуватися довірою парламентської більшості. Незалежно від конкретної назви – Рада Міністрів, Федеральна Рада, Державна Рада тощо – уряд завжди залишається колегіальним органом, що виконує функції управління державними справами. В наш час функції уряду значно розширилися. Він здійснює не тільки управління, а й керівництво державними справами [20, с. 91].

Взагалі в юридичній літературі відзначається зростання ролі та самостійності уряду. Л. Ентін вважає, що обґрунтуванням цього слугує сформульована у Великобританії теорія «самостійного мандату», згідно з якою виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того чи іншого кандидата в депутати, скільки за урядову політику або проти неї. Тим самим вони дають певний мандат урядові. Голосуванню на парламентських виборах надається значення плебісциту з питання про довіру певній особі (президенту, прем'єру) або уряду в цілому. Інакше кажучи, обираються депутати, але на голосуванні ставиться питання про довіру уряду. В окремих країнах навіть сам уряд (Швейцарія) або його глава (Ізраїль) обираються населенням. Вчений робить висновок, що концепція «самостійного мандата» слугує подальшому зменшенню значення представницького правління і виправданню посилення виконавчої влади [19, с. 267]. У країнах з парламентською формою правління саме урядові на чолі з прем'єр-міністром належить вся повнота виконавчої влади. Так, ст. 62 Конституції ФРН передбачає, що Федеральний Уряд складається з Федерального канцлера та федеральних міністрів. Федеральний Президент не може входити до складу Уряду (ст. 55) [5, с. 133, 134].

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідження сутності, місця і призначення виконавчої гілки влади в системі поділу влади взагалі і в конкретних формах правління держави проводилося багатьма як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями. Слід відзначити напрацювання в цій сфері українських дослідників: М. Баймуратова, Ю. Барабаша, С. Бостана, А. Георгіцу, О. Дашковської, А. Кудряченка, М. Козюбри, М. Орзіха, В. Протасової, О. Петришина, С. Серьогіної, В. Погорілка, Р. Павленка, О. Скрипнюка, В. Шаповала, М. Цвіка, О. Ярмиша та ін. і зарубіжних науковців: О. Автономова, О. Кутафіна, М. Матузова, Р. Мухаєва, А. Саїдова, Б. Страшуна, В. Чиркіна, Е. Тадевояна та ін.

**Метою статті** є визначення місця, ролі, призначення і основних повноважень виконавчої гілки влади в державах з парламентською формою правління.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Парламентська форма державного правління, як показує аналіз державно-правової практики, притаманна насамперед розвинутим, в першу чергу, європейським країнам. Тому, що належне ефективне функціонування державної влади за умов парламентської форми правління можливе тільки у випадку, коли суспільство має високий рівень політичної та правової культури, достатньо довгий час функціонує стала, ефективна партійна система. Парламентська форма державного правління є традиційною для країн Західної Європи, у яких вона виникли історично природним шляхом у ході загальнодемократичних перетворень, що завершилися наприкінці XIX – на початку XX ст. Східноєвропейські й азіатські країни, де функціонує парламентська форма державного правління, відрізняються від західноєвропейських парламентських монархій і республік тим, що демократичні інститути в них менш стійкі, а демократичні традиції менш розвинені.

Водночас роль партій у здійсненні державної влади, настільки велика, що іноді парламентські держави називають «державами партій» [23, с. 323]. За інших умов формування урядової більшості є достатньо складним, сама більшість є нестабільною, що негативно позначається на діяльності уряду [9, с. 142]. В умовах багатопартійної системи, особливо, якщо відсутня домінуюча партія або стійка коаліція партій, які разом формують парламентську більшість, уряд є слабким та нестабільним і часто змінюється парламентом [17, с. 113]. Так, наприклад, уряд Італії на чолі з прем'єр-міністром Маріо Драгі, який почав функціонувати 13 лютого 2021 року, є 67 за рахунком після закінчення другої світової війни з 1946 по 2021 роки. Таким чином, середній час функціонування уряду Італії складає трішки більше одного року. Слід зазначити, що в парламентських державах, де функціонує двопартійна система (Великобританія, Канада, Австралія та ін.) або багатопартійна система з домінуванням однієї партії (наприклад, Японія), уряди, що складаються з членів партій, які мають більшість у парламенті, є досить стійкими і довговічними. Так, наприклад, у ФРН з 22 листопада 2005 року і по цей час уряд очолює Ангела Меркель. Безумовно, що за цей час були зміни певних міністрів, проте, в цілому, такий уряд є досить стабільним. Такий уряд, на відміну від багатопартійних коаліційних урядів, сам через партійні фракції контролює парламент, а не навпаки. Така система одержала в науковій літературі назву системи кабінету або міністеріалізму [10, с. 77].

Для країн з парламентською формою державного правління характерним є формування головного органу виконавчої влади - уряду на парламентській основі. Слід зауважити, що участь глави держави не має важливого вирішального значення. Якщо це республіка, то президент за загальною практикою не обирається безпосередньо народом, виконує представницькі функції і не очолює виконавчу владу [13, с. 100]. Місце і роль монарха в парламентській монархії приблизно такі ж як і у президента в парламентській республіці. Глава держави (монарх чи президент) призначає персональний склад уряду формально, а саме фактично зобов'язаний призначити уряд, який отримав підтримку парламентської більшості. Так,

наприклад, у Великобританії королева призначає уряд і його главу власним указом, але згідно з державно-правовою практикою, яка склалася в державі, вона зобов'язана призначити той уряд, за який проголосував парламент. Прем'єр-міністром в парламентських державах автоматично стає лідер партії або партійного блоку, які здобули перемогу на парламентських виборах. Такий процес, як правило, детально унормовується конституціями.

Конституції не встановлюють обов'язок формування уряду зі складу парламенту. Проте, в конституційній практиці таких країн прийнято, що таке формування впливає з факту фіксації в основних законах політичної відповідальності уряду перед парламентом (нижньою палатою). Однак ця умова не є абсолютном, а тому в багатьох країнах з парламентською формою правління звичайною є практика включення до складу урядів осіб, які не є членами парламенту. Також, не є імперативом і презумпція сумісності посади члена уряду й депутатського мандата, яка вперше була встановлена у конституційній практиці Великобританії і надалі була запозичена багатьма парламентськими державами. Проте, наприклад, в Конституціях Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів, Фінляндії і ін. закріплені імперативні норми несумісності депутатського мандату та урядових посад [18, с. 18, 19].

Уряди в парламентських державах за порядком формування, відповідальністю, значенням суттєво різняться між собою. Розходження ці насамперед зумовлені партійним складом уряду, що своєю чергою залежить від розстановки політичних сил у парламенті. Партійні уряди можуть бути як однопартійними та двопартійними, так і коаліційними. Однопартійні уряди формуються партією, що володіє більшістю місць у парламенті з-поміж своїх членів. Такий уряд традиційно діє у Великобританії, а також у її домініонах – Австралії, Канаді, Новій Зеландії. Двопартійний уряд традиційно формується у ФРН. Провідними політичними партіями в Німеччині є Християнсько-демократичний Союз і Соціал-демократична партія Німеччини. Коаліційні уряди створюються, коли жодна з політичних партій не має більшості у парламенті. Така ситуація, як правило, складається в Італії, Бельгії, Нідерландах, Данії і інших країнах. Водночас однопартійні та двопартійні уряди є більш стабільними, порівняно з коаліційними. Адже, спираючись на підтримку парламенту, вони, як правило, працюють без змін увесь строк роботи парламенту, чого не можна сказати про коаліційні уряди. Можливість відставки останніх в результаті розбіжностей між коаліційними політичними силами у парламенті є досить значною.

В залежності від підтримки уряду з боку різних парламентських партій можна виокремити як уряди більшості, так і уряди меншості. Останні в основному формуються, коли правляча коаліція утворюється з партій, що складають меншість у парламенті, а партії, які у своїй сукупності мають парламентську більшість, не можуть, внаслідок протиріч, заключити коаліційну угоду. Уряд меншості знаходиться при владі завдяки зазвичай підтримці інших партій, які безпосередньо не входять в уряд. Формування подібних урядів характерне, наприклад, для таких скандинавських монархій, як Норвегія, Данія, Швеція.

Якщо партія має явну більшість у парламенті, то проблем з формуванням уряду зазвичай не виникає, а її лідер майже автоматично стає прем'єр-міністром. Подібна

ситуація характерна, наприклад, для таких країн, як Великобританія, Канада, Австралія. Набагато складніше подібний процес відбувається у разі, коли жодна з партій самостійно не має у своєму розпорядженні парламентської більшості (Нідерланди, Бельгія, Австрія, Італія, Данія). Формування уряду в таких державах часто-густо займає досить багато часу і зрештою слабо кореспондує з результатами виборів.

У низці держав проводиться розмежування між урядом, який засідає під головуванням глави держави, і урядом, що засідає під головуванням прем'єр-міністра. Приміром, у Бельгії, а також у деяких франкомовних країнах Африки в першому випадку використовується термін «Рада Міністрів», а в другому – «Рада Кабінету». Аналогічним чином і в Скандинавських країнах розрізняють Державну Раду, де головує глава держави, і Раду Міністрів, що засідає під головуванням прем'єр-міністра. Найбільш формалізована відмінність між вузьким і широким складом уряду відбувається у Великобританії та деяких членах Британської Співдружності (наприклад, в Індії). Зокрема, британський уряд налічує, як правило, близько 100 членів, які ніколи не збираються в повному складі. Як єдине ціле британський уряд, звичайно, виступає лише у разі колективної відставки. Усі найважливіші питання тут обговорюються й розв'язуються Кабінетом, що об'єднує прем'єр-міністра й найвпливовіших міністрів (зазвичай близько 20). Деколи в рамках Кабінету вирізняється ще вузький Кабінет – «внутрішній» (від 3-х до 6-ти осіб), що містить у своєму складі прем'єр-міністра і деяких найважливіших міністрів, які користуються його найбільшою довірою.

У надзвичайних ситуаціях може створюватися і так званий «уряд національної єдності», до складу якого входять найкрупніші і найвпливовіші політичні партії, представлені у парламенті. Так, подібні уряди кілька разів створювалися у Великобританії в першій половині ХХ ст. Останнім із них є уряд, що функціонував у період другої світової війни, до складу якого ввійшли представники консервативної, лейбористської і ліберальної партій. Спроби сформувати уряд національної єдності останнім часом також робилися в таких країнах, як Греція (у 1989 р.) й Ліван (у 1990 р.). Зазначені уряди можуть ефективно функціонувати лише за ситуації, коли вся країна об'єднана якою-небудь загальною фундаментальною метою (наприклад, перемога у війні, боротьба зі стихійним лихом тощо). У звичайних умовах успіх таких урядів мало вірогідний.

Формуванню уряду, як правило, передують консультації глави держави з лідерами найбільших парламентських фракцій, головами палат парламенту, що йде у відставку, а також з прем'єр-міністром. Найчастіше глава держави призначає прем'єр-міністром лідера партії, що отримала перемогу на парламентських виборах, а за його згодою – решту міністрів (Греція, Італія, Індія). У низці країн (Німеччина, Японія, Іспанія) особа, яка підлягає призначенню на посаду прем'єр-міністра, визначається безпосередньо голосуванням у парламенті і лише потім прагнення парламенту опосередкується відповідним актом глави держави. У низці держав допускається обрання парламентом окремих міністрів. Наприклад, члени лейбористських урядів в Австралії й Новій Зеландії обираються парламентською фракцією правлячої партії, тоді як прем'єр-міністрові належить лише право розподіляти портфелі між міністрами.

Якщо в рамках однопартійних урядів міністерські посади в основному розподіляються прем'єр-міністром, то в коаліційних урядах вирішальну роль у цьому часто виконують політичні партії, що делегують міністрів у кабінет. Ці партії мають, як правило, свої «квоти», які виділяються пропорційно чисельності їх партійних фракцій. Подібний процес був вельми влучно визначений голландським дослідником Р.Андевегом як «колонізація уряду політичними партіями» [21, с. 140]. В таких умовах навіть прем'єр-міністр інколи не може ефективно контролювати і керувати міністрами. Подібна роздробленість підриває уряд зсередини, оскільки лояльність міністрів до своєї партії і своєї фракції переважає над лояльністю стосовно прем'єр-міністра і уряду в цілому.

Водночас слід зазначити, що роль глави уряду в останні десятиріччя значно підвищилася: він уже не просто перший серед рівних, а особа, яка визначає політику уряду. Більш того, рівень зростання ролі прем'єра в багатьох випадках є більшим, ніж зростання значення уряду, що інколи дозволяє ставити питання про існування в парламентських країнах «уряду прем'єра» [1, с. 94-102]. Найважливішою його прерогативою є визначення основних напрямків політичного курсу уряду, координація діяльності окремих міністрів. Так, відповідно до ст. 65 Основного Закону ФРН федеральний канцлер встановлює основні напрямки політики і несе за це відповідальність [5, с. 135]. Аналогічним чином і італійський прем'єр-міністр згідно зі ст. 95 Конституції керує загальною політикою уряду і несе за неї відповідальність [4, с. 121].

Реальний обсяг повноважень глави уряду залежить від різновиду функціонуючої партійної системи. Так, у країнах з однопартійними урядами, прем'єр-міністр концентрує у своїх руках досить значні повноваження, оскільки він одночасно є главою уряду і лідером правлячої партії. Тут прем'єр-міністр зазвичай самостійно визначає кадровий склад і порядок діяльності уряду, а також порядок денний його засідань. Він досить часто самостійно формулює рішення, що приймаються урядом у перебігу обговорення того чи іншого питання, деякі рішення приймає після консультації лише з окремими міністрами, високопоставленими урядовцями або взагалі одноособово. Наприклад, в 1971 р. індійський прем'єр-міністр І. Ганді, ухваливши самостійне рішення про початок військових дій у конфлікті армією Індії, пов'язаному з утворенням Бангладеш, яке лише згодом було обговорено Кабінетом міністрів [12, с. 636].

Значно меншими є реальні повноваження прем'єр-міністра в межах коаліційних урядів. Тут йому доводиться ділити владу з лідерами інших політичних партій, представлених в урядовій коаліції. Так, аналізуючи практику функціонування коаліційних урядів у Нідерландах, Р. Андевег відзначає, що конфлікти між окремими міністрами глава уряду може вирішувати лише у випадку, якщо ті згодяться на його арбітраж. Крім того, прем'єр-міністр у Нідерландах, по суті, не бере участі у призначенні міністрів, оскільки формально це робить королева, а фактично формування Кабінету є результатом переговорів між партіями. Не може прем'єр-міністр і змістити будь-якого міністра виключно за своєю ініціативою, не погодивши це питання з відповідною політичною партією [21, с. 139].

У деяких країнах досить значними повноваженнями в рамках уряду можуть наділятися не тільки прем'єр-міністр, а й інші міністри. Прикладом того є ФРН,

Основний Закон і Регламент федерального уряду якої надають деякі особливі права окремим федеральним міністрам, зокрема міністрам фінансів, юстиції, внутрішніх справ. Особливо широкі права має міністр фінансів, який відповідно до ст. 112 Конституції має право схвалювати над бюджетні й позапланові витрати [5, с. 161], що «дає йому можливість здійснювати фіскальний контроль за іншими галузями й урядом в цілому, якщо намічається перевищення запланованих бюджетних кошторисів» [2, с. 242]. Міністр фінансів також має право заявляти протест і проти інших рішень уряду, що стосуються фінансових питань. Міністри ж юстиції та внутрішніх справ, покликані стояти на варті закону, можуть скористатися правом вето у випадку сумнівів у законності того чи іншого рішення уряду, яке уряд може подолати кваліфікованою більшістю.

У багатьох парламентських країнах уряд наділяється також досить широкими нормотворчими повноваженнями. Він не тільки видає різноманітні підзаконні акти, що визначають умови й порядок застосування законів і забезпечують їх виконання, а й наділяється власною розпорядчою владою, правом видання нормативних актів, що мають по суті силу закону. Такі акти найчастіше приймаються урядом на підставі так званого делегованого законодавства, тобто права, що безпосередньо делегується йому парламентом. Така можливість, наприклад, передбачена конституціями Італії й Латвії. Досить значне поширення делеговане законодавство має у Великобританії. Суб'єктами цього законодавства є міністри, які мають право переуступати свої правомочності з видання нормативних актів главам підлеглих їм відомств й установ. Останні своєю чергою можуть передавати це право нижчим відомствам, у результаті чого виникає своєрідна багатоступінчата субделегатія [8, с. 390].

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії уряду й парламенту в законодавчому процесі. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє стверджувати, що в переважній більшості країн, у яких діяльність уряду спирається на підтримку парламентської більшості, ключову роль у законодавчому процесі відіграє не парламент, а саме уряд. Як правило, у державах з парламентською формою державного правління основним законом чітко закріплено, що уряд (або окремі його члени) наділяється правом законодавчої ініціативи (Греція, Естонія, Італія, Латвія, Німеччина, Словаччина, Угорщина, Чехія). Навіть якщо право законодавчої ініціативи закріплено за главою держави, насправді більшість законопроектів вноситься в парламент урядом. Однак, якщо прем'єр-міністр та інші міністри й не вправі вносити законопроекти як члени уряду, то фактично вони можуть це робити як депутати парламенту. Водночас як правило, уряд забезпечує схвалення поданих ним законів за допомогою більшості, яка його сформуваала. Однак окремими Конституціями передбачено більш конкретні механізми. Зокрема, необхідно виокремити право уряду відзначати окремі законопроекти як невідкладні, що зустрічаємо в Греції, Ірландії, Німеччині, Словаччині, Угорщині, Чехії.

У парламентських державах уряд завжди є відповідальний перед парламентом. Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом висловлення йому вотуму недовіри або відмови в довірі. Вотум недовіри – це механізм, що використовується членами парламенту для зміни складу уряду, який втратив підтримку

більшості. Політична відповідальність перед парламентом може бути солідарною (весь уряд іде у відставку, навіть якщо недовіра виражена лише одному міністрові) й індивідуальною (іде у відставку лише той міністр, якому висловлена недовіра). Водночас, як зазначається в літературі, політична оцінка діяльності уряду з боку парламенту може бути пов'язана з фактами як неправомірної поведінки членів уряду, так і з питаннями ефективності його діяльності [с. 403]. Парламент також здійснює контроль за діяльністю уряду у вигляді запитів і запитань парламентаріїв, парламентських розслідувань, проведення парламентських або комітетських слухань, інституту омбудсмена та Рахункової палати, звіту уряду про виконання бюджету (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Японія та ін.) [15, с. 35-47; 16, с. 48-60].

Парламентський контроль водночас може мати свої специфічні риси. Так, у ФРН, на думку німецького вченого В. Стеффані, парламентський контроль здійснюється тоді, коли Бундестаг виконує чотири взаємозумовлені завдання (по суті, це і є стадії парламентського контролю): забезпечення можливості одержання й збору інформації, а також відомостей, необхідних для прийняття відповідальних рішень і вироблення позицій (одержання інформації); організація обробки отриманої інформації (обробка інформації); аналіз й оцінка отриманої інформації (аналіз інформації); прийняття на основі отриманої інформації обов'язкового рішення (безпосереднє використання парламентом більшістю або непряме застосування опозицією тих або інших санкцій відносно уряду) [24, с. 1328].

У Великобританії важлива роль під час здійснення парламентського контролю приділяється спеціальним комітетам британського парламенту, які, на відміну від постійних, де ведуться формальні дебати, призначаються звичайно на строк роботи парламенту для розгляду різних питань шляхом збору письмових й усних свідчень [14, с. 158-163].

У Конституції Іспанії міститься окремий розділ про відносини між урядом і Генеральними кортесами (парламентом). У зазначеному розділі Конституції, зокрема передбачено, що за свою політичну діяльність уряд несе солідарну відповідальність перед Конгресом депутатів (нижньою палатою парламенту). Палати парламенту і їх комісії можуть зажадати через своїх голів будь-яку необхідну інформацію й сприяння від уряду і його відомств, а також можуть зажадати присутності на своїх засіданнях членів уряду. Уряд і кожний з його членів зобов'язані відповідати на запити й питання, звернені на їх адресу в палаті. Якщо Конгрес відмовляє в довірі уряду, він подає королеві заяву про відставку, після чого призначається новий голова [3, с. 74-75].

У країнах північно-західної Європи (за винятком Бельгії) набув поширення принцип «негативного парламентаризму». Тут уряд, як правило, не зобов'язаний одержувати позитивний вотум довіри від парламенту, а починає працювати відразу після призначення й може діяти доти, поки парламент більшістю голосів не відмовить йому в довірі. У цих державах спочатку немовби презюмується, що Кабінет користується довірою парламенту, внаслідок чого не уряд повинен доводити свою підтримку парламентом, а, навпаки, парламент зобов'язаний доводити, що він більше не підтримує уряду. Згідно з конституціями таких країн, як Данія,

Норвегія, Нідерланди, уряд вступає у свої повноваження одразу ж після призначення монархом прем'єр-міністра. Подібні правила сприяють утворенню урядів меншості, що забезпечує безперервність функціонування державного механізму, роблячи його гнучкішим і стійкішим до різних змін у співвідношенні сил на внутрішньополітичній арені.

У деяких країнах спостерігається своєрідне поєднання принципів «негативного» й «позитивного» парламентаризму. Так, наприклад, парламент Швеції затверджує кандидатуру прем'єр-міністра, запропоновану Тальманом (спікером Риксдагу), якщо безпосередньо проти неї не проголосує абсолютна більшість членів Риксдагу [22, с. 56].

Якщо справа обмежується тільки парламентською відповідальністю уряду, то говорять про панування парламенту, про «режим асамблей», що в остаточному підсумку може призвести до деградації демократичних інститутів у державі [20, с. 31-32]. Як правило, законодавством передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може лише певна (доволі значна) група депутатів. Щоб не допустити зловживань цим правом, часто закріплюються різноманітні додаткові обмеження. Наприклад, вираження недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску парламенту або його нижньої палати, що виходить, як правило, від глави держави. Повновадження парламенту в парламентських державах може призвести до зосередження всієї влади в його руках, тобто до можливості встановлення так званого правління парламенту, коли уряд, відповідальний перед парламентом, може цілком потрапити в залежність від нього.

Іноді в конституціях встановлюється вирішальна роль уряду в розпуску парламенту. Так, наприклад, в Іспанії встановлено, що голова уряду після попереднього обговорення в Раді міністрів і під свою особисту відповідальність може запропонувати розпуск Конгресу (нижньої палати парламенту), Сенату або всього парламенту в цілому (Генеральних кортесів), який повинен бути оголошений декретом короля [3, с. 75]. У Швеції до уряду перейшли ті права, які раніше належали суто королю у сфері виконавчої влади. Уряд, наприклад, призначає дипломатичних представників, суддів, вищих державних чиновників, здійснює помилування, підписує міжнародні договори, вносить у Риксдаг (парламент) законопроекти й так далі. Зокрема, у Швеції уряд, а не король, має право розпуску парламенту [3, с. 608].

З погляду В. Четвертіна, достроковий розпуск парламенту (нижньої палати) звичайно відбувається через урядову кризу в певних випадках [11, с.603]. По-перше, коли жодна з партій або утворюваних коаліцій у парламенті (нижній палаті) не має абсолютної більшості, необхідної для формування уряду. У цьому випадку такий непрацездатний склад варто розпустити й призначити нові вибори. По-друге, якщо коаліційний уряд втратить підтримку парламенту (нижньої палати) у результаті розпаду правлячої коаліції й водночас не виникне нова коаліція, яка має абсолютну більшість, то уряд може «зберегтися» як уряд «меншості». Якщо такому уряду висловлено недовіру або його рішення не одержують необхідної законодавчої підтримки, то на цей випадок у прем'єр-міністра повинно бути право рекомендувати главі держави розпустити парламент (нижню палату) і призначити нові вибори. По-третє, коли однопартійний уряд втрачає підтримку абсолютної більшо-



сті в результаті внутріпартійних розбіжностей, то прем'єр-міністр, як фактичний лідер правлячої партії, повинен вирішувати питання про подальшу долю уряду.

Натепер, щоб уникнути урядової нестабільності й, відповідно, частих змін уряду застосовуються різні конституційно-правові способи, узагальнені поняттям «раціоналізований парламентаризм». Одним зі способів обмеження можливості використання вотуму недовіри є конструктивний вотум недовіри, передбачений, зокрема, Основним Законом ФРН, а також Конституціями Австрії, Угорщини, Польщі й деяких інших парламентських республік. Суть його полягає в тому, що відповідальність перед парламентом (нижньою палатою) несе не весь уряд, а тільки його глава. Окремим міністрам не може бути висловлена недовіра, оскільки вони призначаються й звільняються прем'єр-міністром. Водночас парламент має право висловити вотум недовіри главі уряду тільки за умови, що проєкт резолюції, внесений у парламент, буде містити, окрім пункту про пропозицію недовіри чинному прем'єр-міністрові, пропозицію про кандидатуру для обрання нового прем'єр-міністра. Провести таку резолюцію в парламенті складно, що виключає можливість частого вираження вотуму недовіри і, як результат, частой урядової кризи.

Таким чином, процедури «раціоналізованого парламентаризму» спрямовані на обмеження механізмів взаємодії, які застосовуються за функціонування класичної парламентської державності (що називається також «неорганізованим парламентаризмом»), що спричиняли політичну нестабільність уряду.

Узагальнюючи різні підходи, можна виокремити такі особливості уряду в парламентських державах. По-перше, формування уряду відбувається парламентом (нижньою палатою) лише за мінімальною або номінальною участю глави держави і вирішальна роль у процесі формування уряду належить політичній партії чи коаліції партій, яка має більшість у парламенті; по-друге, реальна виконавча влада належить колегіальному органу – уряду і фактичним главою виконавчої влади є глава уряду (прем'єр-міністр); по-третє, прем'єр-міністр і більшість міністрів, як правило, є членами законодавчого органу і несуть політичну відповідальність перед ним, а парламент в особі своєї більшості фактично несе політичну відповідальність за діяльність сформованого ним уряду й може бути розпущений главою держави; по-четверте, уряд має значні повноваження у законодавчому процесі; по-п'яте, глава держави – президент – обирається парламентом або спеціальною колегією, яка створюється парламентом і має фактично номінальну владу глави держави (монарха або президента), котрий здійснює суто представницькі функції; по-шосте, право глави держави розпустити парламент контролюється урядом.

**Висновки.** Отже, в парламентських державах виконавча влада здійснюється урядом, члени уряду колективно відповідальні перед парламентом, склад і політика уряду безпосередньо відтворюють співвідношення сил у парламенті. У таких державах існує певна об'єднаність влади, функціонує вона як єдиний погоджений механізм. З іншого боку, діяльність виконавчої влади в умовах парламентських держав в цілому не така стабільна, як у рамках президентських чи змішаних республік. Оскільки уряд повинен користуватися довірою парламенту (його нижньої палати), будь-яка більш менш значуща зміна співвідношення сил у парламенті неминуче позначається й на складі уряду (особливо в країнах з коаліційними, бага-

топартійними урядами), потребує необхідність корегування як складу, так і напрямів діяльності.

### Література

1. Бромхед П. Эволюция британской конституции. Москва : Юрид. лит., 1978. 336 с.
2. Государственное право Германии : В 2 т. / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва : ИГиПРАН, 1994. Т. 1. 312 с.
3. Конституции государств Европы : В 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва : Норма, 2001. Т. 2. 840 с.
4. Конституция Итальянской республики : Современные зарубежные конституции / под ред. В.В. Маклакова. Москва : МЮИ, 1992. 290 с.
5. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, США, Япония, Индия : Учебное пособие / Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2006. 608 с.
6. Конституция республики Болгария. *Право и жизнь*. 1992. № 2. С. 30–45.
7. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2017. Т. 3. С. 402–403.
8. Мишин А.Л., Барабышев Г.В. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. Москва : Юрид. лит., 1989. 442 с.
9. Мельниченко В.І. Розподіл і єдність влади. Зарубіжна практика і потреби України. *Віче*. 2000. № 9 (102). С. 136–159.
10. Морозова Л.А. Теория государства и права : Учебник. Москва : «Юрист», 2004. 414 с.
11. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсесянца. Москва : НОРМА-ИНФРА, 1999. 794 с.
12. Сравнительное конституционное право / Ред. колл. : А. . Ковлер, В.Е. Чиркин (отв. ред.), Ю.А. Юдин ; Российская академия наук. Институт государства и права. Москва : Манускрипт, 1996. 730 с.
13. Загальна теорія права : підручник / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2020. 568 с.
14. Тулаев А.Н. Особенности парламентского контроля за деятельностью правительства в странах Западной Европы. *Журнал российского права*. 2004. № 1. С. 158–163.
15. Хмелько І.С. Парламентський контроль. *Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана*. Квітень, 2005. № 69/а. С. 35–47.
16. Хмелько І.С. Парламентські спеціальні слідчі комісії: порівняльний аналіз повноважень. *Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана*. Квітень, 2005. № 69/а. С. 48–60.
17. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве. *Государство и право*. 1994. № 1. С. 109–115.
18. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 80 с.
19. Энтин Л.М. Правительство в зарубежных странах : Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. Москва : Изд-во НОРМА-ИНФРА М, 2000. 832 с.
20. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. Москва : Юрид. лит., 1995. 176 с.
21. Andeweg R.B. Centrifugal forces and collective decision – making: The case of Dutch cabinets. *European journal of political research*. Dordrecht, 1988. Vo1. 16. No. 2. P. 136–146.
22. Bogdanor V. The government formation process in the constitutional monarchies of North-West Europe : Comparative government and politics: Essays in Honour of S.E. Finer / Ed. D. Kavanagh, G. Peele. London : Heinemann, 1984. 132 p.
23. Pernthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien ; New York : Springer, 1986. 477 S.
24. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle : Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York : de Gruyter, 1989. 1924 S.

### Анотація

**Процюк І. В. Виконавча влада в парламентських державах. – Стаття.**

Стаття присвячена місцю, ролі, призначенню, порядку формування та взаємовідносин виконавчої влади з парламентом і главою держави в сучасних парламентських державах. Оскільки носієм виконавчої влади в усіх країнах із парламентською формою правління виступає уряд (Кабінет Міністрів, Рада Міністрів, Державна Рада й інші), то в роботі приділена увага саме характеристиці урядів.

Автор зазначає, що парламентська форма державного правління притаманна насамперед розвинутих, передусім європейським країнам. Належне ефективне функціонування державної влади за умов такої форми правління можливе тільки у випадку, коли суспільство має високий рівень політичної та правової культури, досить довгий час функціонує стала, ефективна партійна система. Акцентується, що уряд у таких державах формується парламентом без важливого вирішального значення глави держави.

У парламентських державах функціонують такі партійні уряди: однопартійні, двопартійні й коаліційні. У рамках однопартійних урядів міністерські посади в основному розподіляються прем'єр-міністром, а в коаліційних урядах вирішальну роль у цьому часто виконують політичні партії, що делегують міністрів у кабінет. Ці партії мають, як правило, свої «квоти», які виділяються пропорційно чисельності їх партійних фракцій.

У статті акцентується на підвищенні ролі глави уряду в останні десятиріччя. Водночас реальний обсяг повноважень глави уряду залежить від різновиду функціонуючої партійної системи.

Звернуто особливу увагу на особливості парламентської відповідальності уряду перед парламентом. Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом висловлення йому вотуму недовіри або відмови в довірі. Щоб уникнути урядової нестабільності й, відповідно, частих змін уряду, застосовуються різні конституційно-правові способи, узагальнені поняттям «раціоналізований парламентаризм».

Зроблено висновок, що в парламентських державах виконавча влада здійснюється урядом, члени уряду колективно відповідальні перед парламентом, склад і політика уряду безпосередньо відтворюють співвідношення сил у парламенті. Позитивом таких держав є певна об'єднаність влади, її функціонування як єдиного погодженого механізму, а головним недоліком – більш нестабільна діяльність виконавчої влади, ніж у рамках президентських чи змішаних республік.

*Ключові слова:* уряд, кабінет міністрів, парламент, парламентський контроль, законодавчий процес, прем'єр-міністр, глава держави.

### Summary

**Protsiuk I. V. Executive power in parliamentary states. – Article.**

The article is devoted to the place, role, purpose, order of formation and relations of the executive power with the parliament and the head of state in modern parliamentary states. Since the bearer of executive power in all countries with a parliamentary form of government is the government (Cabinet of Ministers, Council of Ministers, State Council, etc.), the article focuses on the characteristics of governments.

The author notes that the parliamentary form of government is inherent primarily in developed, primarily European countries. Proper effective functioning of state power under such a form of government is possible only if society has a high level of political and legal culture, a stable, effective party system has been functioning for a long time. It is emphasized that the government in such states is formed by the parliament without the important crucial importance of the head of state.

The following party governments operate in parliamentary states: one-party, two-party and coalition governments. In one-party governments, ministerial posts are largely distributed by the prime minister, and in coalition governments, political parties that delegate ministers to the cabinet often play a crucial role. These parties usually have their own "quotas", which are allocated in proportion to the number of their party factions.

The article focuses on increasing the role of the head of government in recent decades. At the same time, the real scope of powers of the head of government depends on the type of functioning party system.

Particular attention is paid to the peculiarities of the government's parliamentary accountability to parliament. Parliamentary accountability of the government is exercised by expressing a vote of no confidence or denial of confidence. In order to avoid government instability and, consequently, frequent changes of government, various constitutional and legal methods are used, generalized by the concept of "rationalized parliamentarism".

It is concluded that in parliamentary states the executive power is exercised by the government, members of the government are collectively accountable to the parliament, the composition and policy of the government directly reflect the balance of power in the parliament.

The advantage of such states is a certain unity of power, its functioning as a single agreed mechanism, and the main disadvantage of the executive branch is more unstable than within presidential or mixed republics.

*Key words:* government, cabinet, parliament, parliamentary control, legislative process, prime minister, head of state.