

УДК 321.015:[321.728:328:342]

DOI <https://doi.org/10.32782/apfs.v051.2024.35>

А. Ю. Войчук

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1925-1307>доктор філософії з галузі соціальних та поведінкових наук
зі спеціальності політологія,асистент кафедри політичних наук
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У ПАРЛАМЕНТАРНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Постановка проблеми. Система стримувань і противаг є одним із фундаментальних принципів демократичного правління, що спрямований на забезпечення ефективного поділу влади між законодавчою, виконавчою та судовою гілками. У парламентарній республіці збалансованість системи стримувань і противаг впливає на взаємодію між парламентом, урядом, президентом і судовою владою.

Парламентарна республіка характеризується домінуванням парламенту в системі державної влади, це вимагає збалансованих механізмів контролю та взаємодії між гілками влади. Формування та контроль уряду парламентом, обмеженість повноважень глави держави та незалежність судової влади створюють умови для функціонування системи стримувань і противаг. Однак саме ця система має забезпечувати захист від можливої концентрації влади в одній гілці та сприяти підтриманню балансу між ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед численних досліджень і публікацій, у яких висвітлюється питання системи стримувань і противаг у парламентарній республіці, особливої уваги заслуговують праці таких дослідників: О. Валецький, Н. Гайдаєнко, Х. Забавська, В. Ребкало, І. Сало, Л. Силенко, В. Сурнін тощо.

Формулювання мети статті. Метою статті є аналіз функціонування системи стримувань і противаг у парламентарній республіці, дослідження її конституційного підґрунтя, інституційних механізмів та чинників, які впливають на її функціонування.

Виклад основного матеріалу. У парламентарній республіці центром здійснення державної влади виступає не глава держави і не парламент, а уряд, глава якого фактично є першою особою в державі. У Європі парламентарними республіками є Албанія, Греція, Італія, Сербія, Словаччина, Угорщина, Чехія, Чорногорія, ФРН, Швейцарія, з колишніх республік Радянського Союзу – Естонія і Латвія. Парламентарну форму республіканського правління мають також Ізраїль, Індія, Ліван, Пакистан, Південно-Африканська Республіка.

Основними ознаками парламентарної республіки є: обрання президента парламентом або утво-

реною на його основі особливою колегією; здійснення повноважень глави держави і глави уряду різними особами, наявність посади прем'єр-міністра; обмеження владних повноважень президента і віднесення реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави; формування уряду парламентом за номінальної участі президента; політична відповідальність уряду перед парламентом; право президента розпустити парламент, який контролює уряд; контрасигнування актів президента прем'єр-міністром та/або відповідним міністром [2, с. 320].

У парламентарній республіці система стримувань і противаг базується на гнучкому поділі влади. Як зазначає український науковець П.П. Шляхтун, гнучкий поділ влади передбачає тісну взаємодію гілок законодавчої і виконавчої влади, парламенту та уряду. Уряд формується парламентом і несе перед ним політичну відповідальність, за настання якої йде у відставку. Зі свого боку, уряд через парламентську більшість, на яку він спирається, впливає на парламент. Він наділяється правом законодавчої ініціативи і за певних умов може ініціювати розпуск парламенту главою держави. За парламентарної форми республіканського правління поділ влади функціонально відбувається всередині парламенту – між урядовою парламентською більшістю та опозицією. Відокремленість судової гілки в системі поділу влади виявляється передусім у принципі самостійності судів і незалежності суддів і підпорядкуванні їх лише конституції і законам [4, с. 79-80].

У парламентарних республіках уряд формується парламентом і несе політичну відповідальність перед ним. Право на формування уряду надається політичній партії або коаліції партій, які за підсумками парламентських виборів здобули більшість мандатів у однопалатному парламенті або в нижній палаті двопалатного парламенту. Ініціатива формування уряду належить главі держави, який доручає лідеру або одному з лідерів партії з найбільшою кількістю мандатів, як майбутньому прем'єр-міністру, сформувати уряд. Призначена особа підбирає кандидатів на посади міністрів: або виключно з представників своєї партії, якщо вона володіє абсолютною більшістю

мандатів, або з представників кількох партій, які входять до складу урядової коаліції.

Після формування уряд розробляє програму своєї діяльності та подає її на розгляд і затвердження парламенту. Підтримуючи голосуванням склад уряду та його програму, парламент фактично надає уряду вотум довіри, після чого уряд офіційно починає виконувати свої повноваження. Формальне затвердження складу уряду здійснюється главою держави. Процес надання парламентом (або нижньою палатою) вотуму довіри новоствореному уряду називається інвеститурою уряду.

Наведемо конституційні положення формування уряду в парламентарних республіках. Наприклад, у Конституції Італії 1947 року містяться положення про те, що Президент Республіки призначає Голову Ради міністрів (прем'єр-міністра) після консультацій з парламентськими лідерами. Прем'єр-міністр пропонує список міністрів, яких затверджує президент. Уряд повинен отримати вотум довіри від обох палат парламенту (ст. 92–94) [11]. У статті 68 Конституції Чехії 1992 року зазначається, що президент призначає главу уряду, а потім він пропонує інших членів уряду. Уряд повинен протягом 30 днів після призначення отримати вотум довіри від нижньої палати парламенту [10].

У парламентарних республіках політична відповідальність уряду перед парламентом може мати як колективний, так і індивідуальний характер. Колективна політична відповідальність уряду перед законодавчою владою реалізується у двох основних формах: вотуму недовіри і відмови в довірі. Різниця між ними полягає в тому, що в першому випадку ініціатива постановки і розгляду в парламенті питання про довіру уряду виходить від парламенту (парламентської опозиції), а в другому – від самого уряду [1, с. 89]. Так, у статті 104 Конституції Албанії 1998 р. зазначається, що глава уряду і міністри несуть відповідальність перед парламентом за здійснення своїх повноважень [8]. У статті 4 Основного Закону про Уряд 2001 року, зазначається що уряд несе перед Кнесетом колективну відповідальність, а міністри несуть відповідальність перед прем'єр-міністром [6]. У статті 114 Конституції Словаччини 1992 року містяться положення про те, що уряд несе відповідальність перед Національною Радою Словачької Республіки. Національна рада може в будь-який момент висловити вотум недовіри уряду [12]. У пункті 3 статті 75 Конституції Індії 1949 року йдеться мова про те, що Рада Міністрів несе колективну відповідальність перед Народною Палатою [9].

У парламентарних республіках участь парламенту у формуванні державного бюджету є елементом системи стримувань і противаг, що забезпечує демократичний контроль над фінансовою

політикою держави. Конституції таких держав зазвичай містять положення, які визначають роль парламенту в бюджетному процесі. Ось приклади таких положень: «Уряд подає Парламенту проект закону про державний бюджет; Парламент розглядає та затверджує бюджет» (ст. 158 Конституції Албанії 1998 р.) [8]; «Уряд подає Палаті депутатів проект державного бюджету; затвердження бюджету є виключною компетенцією Палати депутатів» (ст. 42 Конституції Чехії 1992 р.) [10]; «Кожен рік Палати затверджують бюджети та рахунки, подані Урядом» (ст. 81 Конституції Італії 1947 р.) [11].

Право уряду ініціювати розпуск парламенту главою держави є важливою протиположністю його політичній відповідальності перед парламентом. Так, у Основному Законі ФРН 1949 року зазначається, якщо звернення Федерального канцлера про висловлення йому довіри не зустрічає згоди більшості членів Бундестагу, то Федеральний президент може за пропозицією Федерального канцлера протягом двадцяти одного дня розпустити Бундестаг. Право на розпуск втрачається, як тільки Бундестаг більшістю своїх членів обере іншого Федерального канцлера. Між пропозицією про висловлення довіри і голосуванням має пройти сорок вісім годин (ст. 68) [5]. В Угорщині президент може розпустити парламент, якщо кандидатура, запропонована ним на пост глави уряду, не буде обрана парламентом в межах 40 днів з дня першої пропозиції з цього питання (п. 3 (а) ст. 3 Конституції Угорщини 2011 р.) [15]. У статті 88 Конституції Італії 1947 року зазначається, що Президент Республіки може розпустити дві палати парламенту, або одну з них, після консультації з головами палат законодавчої влади [11].

Уряд може впливати на парламент за допомогою права законодавчої ініціативи. Наведемо закріплення відповідних конституційних положень у парламентарних республіках: законодавча ініціатива належить уряду, члену парламенту... (ст. 71 Конституції Італії 1947 р.) [11]; проект закону має право вносити комітети Національної ради Словачької Республіки, парламентарії та Уряд Словачької Республіки (п. 1 ст. 87 Конституції Словаччини 1992 р.) [12]; право законодавчої ініціативи належить главі державі, уряду, комісіям парламенту, депутатам (п. 1 ст. 25 Конституції Угорщини 2011) [15]; проекти законів можуть вносити депутати, групи депутатів, уряд, представники адміністративно-територіальних одиниць (ст. 41 Конституції Чехії 1992 р.) [10].

Важливого значення в системі стримувань і противаг в парламентарній республіці відіграє інститут контрасигнатури (лат. *contrasignatura* – міністерський підпис, від *contra* – проти і *signo* – підписую) – скріплення акта глави держави підпи-

сом прем'єр-міністра та або відповідного міністра, без якого акт не набирає юридичної сили [2, с. 222]. У парламентарній республіці він виступає засобом підпорядкування глави держави урядові. Так, рішення Президента Чехії, видані відповідно до пункту 1, потребують підпису Голови Уряду або уповноваженого ним міністра (п. 3 ст. 63 Конституції Чехії 1992 р.) [10]. Жоден акт Президента Греції не є дійсним і не виконується без контра-сигнатури відповідного міністра, який тим самим бере на себе відповідальність, і без оприлюднення в Офіційному віснику Республіки (п. 1 ст. 35 Конституції Греції 1975 р.) [13]. Підпис Президента Ізраїлю засвідчується підписом Прем'єр-міністра або іншого міністра за рішенням уряду на всіх актах глави держави, окрім питань щодо формування уряду та розпуску парламенту (ст. 12 Основного Закону: Президент Держави 1964 р.) [7].

У парламентарних республіках президент обирається парламентом або утвореною на його основі колегією. Вибори проводяться за мажоритарною системою кваліфікованої більшості. Така більшість у першому турі голосування зазвичай становить 2/3 або 3/5 складу парламенту. У разі, якщо така більшість не досягається, у другому та наступних турах голосування президент обирається абсолютною більшістю голосів, а іноді – відносною. Якщо конституція не допускає вибору за відносною більшістю, а абсолютна більшість голосів не набирається, можливим наслідком стає розпуск парламенту.

Наведемо відповідні конституційні положення. Президент Албанії обирається на засіданні парламенту кваліфікованою більшістю у 3/5 від його складу. Якщо протягом п'яти турів президента не буде обрано, то парламент саморозпускається і проводяться нові парламентські вибори. Новобраний парламент обирає президента абсолютною більшістю голосів (ст. 87 Конституції Албанії 1998 р.) [8].

Вибори Президента Естонії мають свої особливості. Глава держави може обиратися як парламентом, так і колегією вибірників. Спочатку законодавчий орган обирає президента кваліфікованою більшістю у 2/3 від його складу. Якщо жоден із кандидатів не обраний, проводиться другий тур виборів із новим висунанням кандидатів на наступний день. Для обрання у другому турі також необхідні 2/3 голосів депутатів. Якщо і в цьому разі нікого не буде обрано, то проводиться в той же день третій тур виборів між двома кандидатами, які отримали найбільшу кількість голосів. У разі необрання президента в третьому турі виборів, голова парламенту формує колегію вибірників протягом одного місяця. Потім Президент Естонії обирається колегією вибірників, яка складається з депутатів парламенту та представників Ради місцевого самоврядування. Для

обрання президента необхідна більшість голосів членів колегії вибірників. Якщо у першому турі виборів таку більшість не дістав жоден кандидат, то проводиться в той же день другий тур виборів між кандидатами, які отримали найбільшу кількість голосів (ст. 79 Конституції Естонії 1992 р.) [14].

У деяких парламентарних республіках, зокрема в Італії та ФРН, президент обирається особливою колегією вибірників, утвореною на основі парламенту. Так, Президент Італії обирається на спільному засіданні палат парламенту за участю делегатів від обласних рад – по три делегати від кожної області і один від однієї з них. Для обрання президента необхідна більшість у 2/3 складу колегії. Після третього голосування для обрання достатньо абсолютної більшості голосів (ст. 83 Конституції Італії 1947 р.) [11]. Президент ФРН обирається Федеральними Зборами – особливою колегією, яка складається із депутатів нижньої палати парламенту і такого самого числа інших членів, обраних законодавчими зборами земель у кількості, що дорівнює числу депутатів від землі у нижній палаті. Для обрання президента необхідна абсолютна більшість голосів членів Федеральних Зборів. Якщо у перших двох турах виборів таку більшість не дістав жоден кандидат, то проводиться третій тур виборів, у якому для обрання президента достатньо відносної більшості голосів (ст. 54 Основного закону ФРН 1949 р.) [5].

Елементом системи стримувань і противаг є право вето президента. Наприклад, Президент Італії може накласти вето на закон, прийнятий парламентом (ст. 74 Конституції Італії 1947 р.) [11]. Президент Греції може, із зазначенням мотивів, повернути парламенту закон для повторного розгляду (ст. 42 Конституції Греції 1992 р.) [13]. Глава держави Словаччина може повернути до Національної ради закон зі своїми зауваженнями (п. 1. (о) ст. 102 Конституції Словаччини 1992 р.) [12].

Противагою президентського вето є подолання його парламентом шляхом повторного голосування. У статті 42 Конституції Греції 1992 року зазначається, якщо Парламент Греції долає вето Президента щодо закону абсолютною більшістю голосів, то глава держави зобов'язаний його підписати [13]. У статті 85 Конституції Албанії 1998 року містяться положення про те, що після повернення закону Президентом, парламент може ухвалити його повторно і тоді глава держави зобов'язаний його підписати [8].

Судова влада відіграє ключову роль у системі стримувань і противаг, забезпечуючи баланс між законодавчою та виконавчою гілками влади. У парламентарних республіках вона гарантує верховенство права, конституційність дій державних органів та захист прав і свобод громадян. Неза-

лежність судової влади є чинником ефективності системи стримувань і противаг.

Система стримувань і противаг у парламентарних республіках стикається з низкою проблем, які впливають на ефективність її функціонування. Це політична поляризація (посилення розколу між політичними партіями або фракціями у парламенті може призвести до блокування роботи законодавчої та виконавчої влади); коаліційні кризи (у парламентах, які формуються за допомогою пропорційної виборчої системи часто необхідно формувати коаліції, які можуть бути нестабільними через розбіжності між партіями); часте використання права вето (у країнах, де президент має право вето, його використання може впливати на процес прийняття законів); корупція (корупція у органах державної влади підриває довіру громадян до системи стримувань і противаг); слабкість судової влади (у деяких парламентарних республіках судова влада може бути недостатньо незалежною або ефективною у контролі дій парламенту та уряду).

Висновки та перспективи подальших пошуків у даному науковому напрямку. Отже, система стримувань і противаг у парламентарних республіках є ключовим елементом забезпечення політичної стабільності, демократизму, верховенства права та захисту прав і свобод громадян. За цієї форми державного правління взаємодія законодавчої, виконавчої та судової гілок влади спрямована на підтримання балансу між ними, запобігання узурпації влади та забезпечення підзвітності органів влади.

Однією з характерних рис системи стримувань і противаг у парламентарних республіках є домінуюча роль парламенту, який формує уряд, контролює його діяльність та має право висловлювати йому довіру або недовіру. Виконавча влада, представлена урядом, активно взаємодіє із законодавчою, зокрема через право законодавчої ініціативи та участь у бюджетному процесі. Глава держави, який виконує переважно церемоніальні функції, забезпечує символічну єдність держави та виступає посередником у конфліктних ситуаціях. Судова влада виконує важливу роль у підтриманні конституційного порядку, здійснюючи контроль за дотриманням законів усіма гілками влади. У більшості парламентарних республік функцію конституційного контролю реалізують спеціалізовані конституційні суди, що сприяє збереженню балансу між законодавчою та виконавчою владою.

Література

1. Войчук А.Ю. Особливості інституту президентства за різних форм республіканського правління: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 05 Соціальні та поведінкові науки : [спец.] 052. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2020. 238 с.

2. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ : Либідь, 2005. 568 с.

3. Шляхтун П.П. Конституційне право України: підручник. Київ : Освіта України, 2010. 592 с.

4. Шляхтун П. П. Сучасний зарубіжний конституціоналізм. Основні поняття та інститути: підручник. Київ : Київський університет, 2021. 511 с.

5. Basic Law for the Federal Republic of Germany of 23 May 1949. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/ (date of application:12.01.2025).

6. Basic-Law: The Government (originally adopted in 2001). URL: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawTheGovernment.pdf> (date of application:12.01.2025).

7. Basic-Law: The President of the State (originally adopted in 5724-1964). URL: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawThePresident.pdf> (date of application:12.01.2025).

8. Constitution of Albania on 21 October 1998. URL: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2008/en/72965> (date of application:12.01.2025).

9. Constitution of India on 26 November 1949. URL: https://lddashboard.legislative.gov.in/sites/default/files/coi/COI_2024.pdf (date of application:12.01.2025).

10. Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992. URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html> (date of application:12.01.2025).

11. Constitution of the Italian Republic on 27 December 1947. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (date of application:12.01.2025).

12. Constitution of the Slovak Republic on 1 September 1992. URL: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf> (date of application:12.01.2025).

13. The Constitution of Greece of 7 June 1975. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/THE%20CONSTITUTION%20OF%20GREECE.pdf> (date of application:12.01.2025).

14. The Constitution of the Republic of Estonia on 28 June 1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide> (date of application:12.01.2025).

15. The Fundamental Law of Hungary of 25 April 2011. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> (date of application:12.01.2025).

Анотація

Войчук А. Ю. Система стримувань і противаг у парламентарній республіці. – Стаття.

Система стримувань і противаг у парламентарній республіці базується на гнучкому поділі влади, який передбачає тісну взаємодію законодавчої і виконавчої влади. Система стримувань і противаг у парламентарній республіці має унікальні особливості, які відрізняють її від інших форм правління. У статті досліджується роль кожної гілки влади в системі стримувань і противаг у парламентарній республіці. Особлива увага приділяється законодавчій владі, яка є ключовим органом у процесі формування уряду та контролю за його діяльністю. Розглядаються такі механізми, як вотум

довіри та недовіри уряду, парламентський контроль за реалізацією урядової програми, а також участь парламенту у формуванні державного бюджету. Аналізуються інструменти виконавчої влади, що сприяють забезпеченню ефективного державного управління, зокрема право законодавчої ініціативи, контрасигнатура актів глави держави та розпуск парламенту. У статті розглядається роль глави держави, який у більшості парламентарних республік виконує переважно церемоніальні функції, але при цьому має важливу роль у забезпеченні балансу влади. Зокрема, аналізується право президента на відкладальне вето, участь у процесі призначення прем'єр-міністра та інших вищих посадових осіб. У статті також акцентується увага на викликах, з якими стикаються парламентарні республіки в умовах сучасних політичних реалій, таких як політична поляризація, коаліційні кризи, корупція та низька довіра до державних інституцій. Результати дослідження демонструють, що система стримувань і противаг у парламентарній республіці забезпечує демократичне управління, захист прав і свобод громадян та стабільність політичної системи. Водночас, ефективність цієї системи залежить від політичної культури, інституційної спроможності та рівня залучення громадянського суспільства до політичних процесів.

Ключові слова: система стримувань і противаг, парламентарна республіка, поділ державної влади, уряд, парламент, президент, судова влада, конституція.

Summary

Voichuk A. Yu. The system of checks and balances in a parliamentary republic. – Article.

The system of checks and balances in a parliamentary republic is based on a flexible separation of powers, which provides for close interaction between the legislative and executive branches. The system of checks and balances

in a parliamentary republic has unique features that distinguish it from other forms of government. The article examines the role of each branch of government in the system of checks and balances in a parliamentary republic. Particular attention is paid to the legislature, which is the key body in the process of forming the government and controlling its activities. Such mechanisms as a vote of confidence and no confidence in the government, parliamentary control over the implementation of the government program, and parliamentary participation in the formation of the state budget are considered. The author analyzes the instruments of the executive branch that contribute to ensuring effective public administration, including the right of legislative initiative, countersignature of acts of the head of state and dissolution of the parliament. The article examines the role of the head of state, who in most parliamentary republics performs mainly ceremonial functions, but at the same time plays an important role in ensuring the balance of power. In particular, the author analyzes the president's right to a line-item veto, participation in the appointment of the prime minister and other senior officials. The article also focuses on the challenges faced by parliamentary republics in the current political environment, such as political polarization, coalition crises, corruption, and low trust in state institutions. The results of the study demonstrate that the system of checks and balances in a parliamentary republic ensures democratic governance, protection of citizens' rights and freedoms, and stability of the political system. At the same time, the effectiveness of this system depends on the political culture, institutional capacity, and the level of civil society involvement in political processes.

Key words: system of checks and balances, parliamentary republic, separation of state powers, government, parliament, president, judiciary, constitution.