

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330500725>

Конструктивний вотум недовіри уряду як засіб збереження стабільності системи державного управління в країнах ЄС

Article · January 2011

CITATIONS

0

READS

21

1 author:



[Svitlana Soroka](#)

Petro Mohyla Black Sea National University

26 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Cooperation Mechanisms between Parliament and Government [View project](#)



"EU GOVERNANCE AND POLITICS OF EUROPEAN INTEGRATION" [View project](#)

13. Тимошенко пропонує Ющенку створити "ширку" // Українська правда. - 2008. - 28 трав. - Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2008/5/28/76628.htm>

14. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / Володимир Шаповал. - К. : Основи, 1993. - 143 с.

Світлана Сорока,

кандидат політичних наук,

докторант кафедри державної політики

та менеджменту Інституту державного управління

Чорноморського державного

університету імені Петра Могили

Конструктивний вотум недовіри уряду як засіб збереження стабільності системи державного управління в країнах ЄС

У статті аналізуються характерні риси та особливості конструктивного вотуму недовіри як форми парламентської відповідальності уряду та засобу збереження стабільності системи державного управління в країнах ЄС.

Ключові слова: вотум недовіри, конструктивний вотум недовіри, урядова криза, криза державного управління.

Article is devoted to features of a constructive vote of no confidence as a form of parliamentary responsibility of government and an instrument of keeping the stability of government system in EU countries.

Key words: a vote of no confidence, a constructive vote of no confidence, the governmental crisis.

Постановка проблеми. Рішення Конституційного Суду України про скасування політичної реформи 2004 р. та відновлення Конституції України у редакції 1996 р. спричинило неоднозначні оцінки експертів та провідних міжнародних організацій, які підготували рекомендації щодо проведення системної конституційної реформи в Україні, про необхідність якої неодноразово заявляв Президент України В.Ф.Янукович. На засіданні Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 13 січня 2011 р. він проголосив про необхідність створення Конституційної асамблеї як до-радчого механізму для розроблення конкретних положень оновленого Основного Закону [1]. У процесі майбутніх конституційних змін особлива увага має приділятися інституту парламентської відповідальності уряду та одному з найбільш важливих його механізмів - вотуму недовіри. Тому аналіз конструктивного вотуму недовіри, який функціонує в країнах Європейського Союзу, є актуальним та необхідним.

Аналіз останніх досліджень і виділення невирішених раніше частин. Проблема конструктивного вотуму недовіри є недостатньо дослідженою. Лише окремі аспекти цієї проблеми досить побіжно розглядаються в контексті дослідження моделей організації влади, процедури відставки уряду, механізмів парламентського контролю та парламентської відповідальності уряду. Серед них - праці вітчизняних та російських науковців О.Майданик [8], О.Коврякової [4], Р.Павленко [9], І.Дахової [3], Я.Бариської [1]. На окрему увагу заслуговують праці польських вчених Є.Звежховського [15], С.Патири [12], П.Сарнецького [13]. Незважаючи на те, що дослідники аналізували окремі аспекти проблеми, відсутнє комплексне наукове дослідження інституту конструктивного вотуму недовіри та його впливу на систему державного управління.

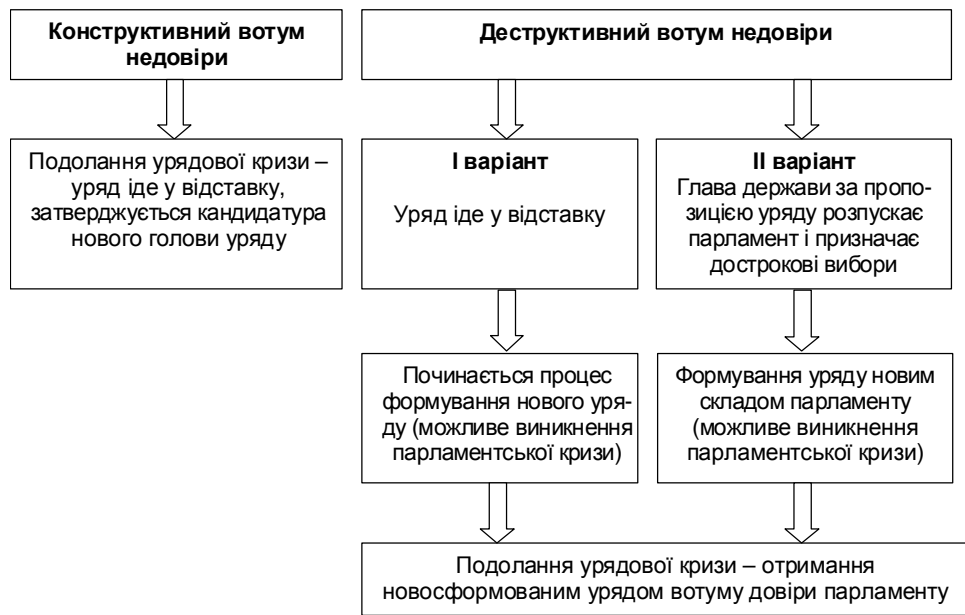
Постановка завдання. У статті поставлено такі завдання: порівняти механізми подолання урядової кризи за допомогою конструктивного та деструктивного вотуму недовіри; проаналізувати особливості законодавчого регулювання та практичної реалізації конструктивного вотуму недовіри в країнах ЄС; сформулювати пропозиції щодо удосконалення парламентської відповідальності уряду в Україні.

Виклад основного змісту. Сутність парламентських урядів передбачає утворення кабінету 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 можливий шляхом 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.

На особливу увагу заслуговує такий вид колективної відповідальності уряду, як конструктивний вотум недовіри - висловлення парламентом або окремою його палатою вотуму недовіри уряду з одночасним визначенням голови нового уряду. Такий інститут 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 призвела до глибокої політичної та економічної кризи, спонукала до пошуку нових 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, 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, не запропонувавши реальну персональну та програмну альтернативу [12, с.10]. Ця концепція, яка певний час вважалася спробою змінити сутність системи парламентських урядів, через 20 років була реалізована в Основному Законі ФРН 1949 р., а пізніше запроваджена у державні системи інших держав - Іспанії, Польщі, Бельгії, Угорщини, Словенії.

Як уже зазначалося, інститут вотуму недовіри дає можливість подолати урядову кризу, що склалася в державі. Під урядовою кризою слід розуміти втрату урядом підтримки більшості у парламенті або в тій його палаті, перед якою уряд несе відповідальність. Подолання урядової кризи відбувається після отримання новосформованим урядом вотуму довіри парламенту. Порівняємо особливості подолання урядової кризи за умов застосування конструктивного та деструктивного вотуму недовіри (див. рисунок).



Механізми подолання урядової кризи

З порівняння випливає, що висловлення деструктивного вотуму недовіри - лише окремий етап подолання 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 подальшу трансформацію у кризу державного

управління, яка визначається як особливий стан в розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур і характеризується такими ознаками, як нестабільність, розбалансування діяльності політичних інститутів, зниження рівня керованості соціально-економічних та політичних процесів, загострення політичних конфліктів, підвищенням критичної активності соціуму [10]. Застосування ж конструктивного вотуму недовіри не дає змоги перерости урядовій кризі у кризу державного управління в цілому.

Звернімося до особливостей регламентування та практичного використання конструктивного вотуму недовіри в окремих країнах ЄС. У чистому вигляді конструктивний вотум недовіри закріплений у Німеччині. У ст. 67 Конституції Німеччини 1949 р. зазначається, що Бундестаг може висловити недовіру Федеральному уряду тим, що більшістю членів обере йому наступника і звернеться до Федерального президента з пропозицією про звільнення Федерального канцлера. Федеральний президент повинен задовольнити таку пропозицію і призначити обрану особу [5, с. 192-193].

У країнах, що запровадили процедуру конструктивного вотуму недовіри, існують певні особливості її застосування. Так, тільки в Німеччині та Угорщині вотум недовіри висловлюється особисто голові уряду, який несе відповідальність перед парламентом як за його діяльність у цілому і окремих його підрозділів. На відміну від цього варіанта в інших країнах недовіра висловлюється уряду загалом, а не його голові.

Дуже подібною до тієї, яка використовується в Німеччині, є процедура конструктивного вотуму недовіри в Польщі та Іспанії. Згідно зі ст. 158 Конституції 1997 р. Сейм Польщі може ухвалити вотум недовіри уряду більшістю від законодавчо визначеної кількості депутатів (щонайменше 231) за пропозицією мінімум 46 депутатів, у якому буде визначено ім'я кандидата на посаду прем'єр-міністра [11]. В Іспанії резолюція про вотум недовіри може бути запропонована щонайменше 1/10 частиною депутатів Конгресу і теж включати кандидатуру на посаду Голови Уряду [6].

У Республіці Словенія взагалі процедура обрання нижньою палатою парламенту - Скупщиною нового прем'єр-міністра сама по собі і є 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) [7]. Досить своєрідною є процедура вотуму недовіри в Бельгії, яка згідно з Конституцією може мати як конструктивний, так й деструктивний характер. Якщо парламент приймає деструктивний вотум недовіри, то уряд може залишатися при владі або просити короля розпустити Палату представників (ст. 46).

Взагалі використання такого інституту парламентської відповідальності уряду, як конструктивний вотум недовіри, є винятковим явищем, що пов'язано із складністю процедури. Конструктивні вотуми недовіри, прийняті парламентами різних країн, вказані в таблиці.

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

1. Конструктивний вотум недовіри як один з основних механізмів раціоналізації парламентської системи підвищує стабільність коаліційних урядів та запобігає парламентському диктату так званої негативної більшості - критично налаштованої частини парламенту, яка спроможна скинути уряд, але не може об'єднатися для формування нового кабінету.

Конструктивні вотуми недовіри, схвалені в країнах ЄС

Країна	Дата	Прем'єр-міністр	Кандидатура нового прем'єр-міністра
Німеччина	01.10.1982	Г.Шмідт	Г.Коль
Польща	01.03.1995	В.Павляк	Й.Олекса
Угорщина	14.04.2009	Ф.Дюрчань	Г.Банаї

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

3. Практика свідчить, що інститут конструктивного вотуму недовіри дав змогу оптимізувати певні процеси та відносини всередині парламенту. Зокрема, ця 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 склалася під час голосування Бундестагу стосовно пропозиції вотуму недовіри у 1972 р. Незважаючи на те, що більшість готова була виступити проти чинного канцлера В.Брандта, вона не підтримала кандидатуру лідера опозиції Р.Барцеля.

Деякі критичні зауваження висловлюються і стосовно інституту конструктивного вотуму недовіри. Як слушно вважає К.Зонтхаймер, конструктивний вотум недовіри не може утримати від падіння уряд, який опинився в стані кризи, що підтверджує приклад падіння кабінету Л.Ерхарда у 1966 р. після виходу з урядової коаліції представників Вільної демократичної партії Німеччини [14, с. 178]. Однак, на нашу думку, насправді конструктивний вотум недовіри, як й будь-яка інша раціоналізація парламентської системи, сам по собі не може забезпечити урядову стабільність. Поряд із конструктивним вотумом недовіри є й інші засоби боротьби з урядовими кризами. Зокрема, в ситуації втрати урядом підтримки парламенту він може ініціювати вотум довіри для себе і в разі його неотримання пропонувати главі держави розпустити парламент і призначити нові вибори, що характерне для європейських країн.

Один із критиків цього 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 "м'якою" та "гнучкою" процедурою, оскільки в разі негативного голосування у політичних партій в парламенті завжди є достатній простір у часі та виборі кандидатур для формування нового уряду. На думку дослідника, стабільність виконавчої влади із введенням цього інституту очевидна, але лише за умов досить широкої підтримки канцлера у Бундестазі, інакше це призводить до політичних криз [5, с. 146-147]. Це, зокрема, підтверджується також єдиним, прийнятим за часів Конституції Німеччини 1949 р., конструктивним вотумом недовіри, завдяки якому у 1982 р. Федеральним канцлером став Г.Коль, що мав досить нестабільну більшість у парламенті. Це змусило його добиватися реформатування парламенту на свою користь, вдаючись до вотуму довіри (він вимагав голосувати своїх прихильників проти), що дало підстави вимагати від Президента розпуску парламенту та оголошення нових виборів.

Критики конструктивного вотуму недовіри також зазначають, що він послаблює систему парламентарних урядів, оскільки може привести до влади уряд, який не має в певний момент підтримки від парламенту [15, с. 88-89], що впливає на 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. В цьому разі Конституція надає йому можливість разом із президентом спробувати подолати існуючу урядову кризу шляхом запиту у парламенту вотум довіри для себе, а в разі його неотримання пропонує президенту або розпустити парламент, або оголосити стан законодавчої необхідності. Взагалі, система державної влади ФРН має особливі форми, що забезпечують повну керованість державного управління у будь-яких умовах, вміле запобігання небезпечним урядовим та конституційним кризам. Серед них, зокрема, і конструктивний вотум недовіри, стан законодавчої необхідності та виключна парламентська відповідальність канцлера [13, с. 12]. Можливо, саме тому за останні 60 років такої ситуації, коли уряд довгий час залишається без підтримки парламенту, в Німеччині не було.

У контексті розгляду інституту вотуму недовіри в європейських країнах звернімося до вітчизняної державно-управлінської практики. Україна згідно з Конституцією 1996 р. є президентсько-парламентською республікою, у якій уряд може бути відправлений у відставку як Верховною Радою України через прийняття резолюції недовіри, так і одноосібним рішенням

Президента. Це за певних умов може ускладнювати роботу Кабінету Міністрів, що підтверджується частими змінами уряду. Додатковим чинником, що 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 ЄС та країнах колишнього СРСР. Отже, сильні позиції Президента в системі державного управління не знайшли відображення у цьому механізмі. Таким чином, склалася ситуація, за якої Прем'єр-міністр підпорядковується Президенту та фактично без його згоди не може прийняти жодного важливого рішення, але при цьому ефективність його діяльності безпосередньо залежить від підтримки Верховної Ради, втрата якої загрожує відставкою уряду.

На думку автора, 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 цього може бути розбалансування системи державного управління та механізмів здійснення державної влади.

2. Після відставки уряду формування нового Кабінету Міністрів може бути проблематичним за наявності існуючих політичних сил у парламенті. Наслідки подібні до першого варіанта.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає підстави сформулювати такі висновки та рекомендації:

1. Як показав аналіз, конструктивний вотум недовіри безпосередньо є інструментом подолання урядової кризи, на відміну від деструктивного, який є лише етапом у цьому процесі й до того ж може призвести до переростання урядової кризи у кризу всієї системи державного управління. Така перевага конструктивного вотуму недовіри пов'язана із тим, що він дає змогу парламенту реалізувати відразу дві функції: контрольну та установчу.

2. Можна виокремити такі функції конструктивного вотуму недовіри: 1) відправлення у відставку уряду, який не користується підтримкою парламенту; 2) обрання парламентом нового голови уряду і одночасне висловлення йому довіри; 3) збереження стабільності системи державного управління.

3. Конструктивний вотум недовіри як один з основних механізмів раціоналізації парламентської системи зміцнює стабільність урядів, запобігає довготривалим урядовим кризам. Проте конструктивний вотум недовіри сам по собі не може забезпечити урядову стабільність. Поряд із конструктивним вотумом недовіри мають існувати інші засоби боротьби з урядовими кризами, такі як інститут вотуму довіри, розпуск парламенту, стан законодавчої необхідності тощо. Лише весь комплекс процедур забезпечує стабільність управлінської системи.

4. Проаналізувавши особливості інституту вотуму недовіри в країнах Європейського Союзу та ситуацію в Україні, вважаємо, що для оптимізації цього механізму слід передбачити в Конституції України можливість розпуску Президентом України за пропозицією Прем'єр-міністра України Верховної Ради у разі прийняття нею резолюції недовіри уряду або ж запровадити в Україні конструктивний вотум недовіри, який передбачає одночасне визначення Парламентом кандидатури нового Прем'єр-міністра. Це сприятиме стабільності системи державного управління і дасть змогу уникати тривалих урядових криз у майбутньому.

Перспективою подальших наукових досліджень в цьому напрямі може бути проблемно-функціональний аналіз застосування деструктивного вотуму недовіри уряду в європейських країнах, а також такої форми парламентської відповідальності уряду, як індивідуальний вотум недовіри.

Список використаних джерел

1. Бариська Я. О. Канцлерська модель організації влади як особлива форма республіканського правління / Я. О. Бариська // Форум права. - 2010. - № 2. - С. 25-28.
2. Янукович В. Україна має виконати свої зобов'язання перед Радою Європи // Офіційний сайт Президента України. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
3. Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід / І. І. Дахова // Форум права. - 2010. - № 4. - С. 268-273.
4. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. - М. : ОАО "Издат. дом "Городец", 2005. - 191 с.
5. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия : учеб. пособие / В. В. Маклаков. - 7-е изд., перераб. и доп. - М. : Волтерс Клувер, 2010. - 656 с.
6. Конституція Іспанії від 27 груд. 1978 р. // Офіц. сторінка Сенату Іспанії. - Режим доступу : <http://www.senado.es>
7. Конституція Республіки Словенія від 23 груд. 1991 р. // Офіц. сайт Державних Зборів Республіки Словенія. - Режим доступу : <http://www.dz-rs.si/index>
8. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / Майданник О. О. - К., 2008. - 39 с.
9. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід : автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Павленко Р. М. - К., 2001. - 16 с.
10. Пахомова Т. Щодо механізмів управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. видання. - 2008. - № 4. - Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>
11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl>
12. Patyra S. Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów / Patyra S. // Przegląd Sejmowy. - 2001. - N 1 (42). - S. 9-24.
13. Sarnecki P. W sześćdziesięciolecie Ustawy Zasadniczej RFN / P. Sarnecki // Przegląd Sejmowy. - 2009. - N 6 (95). - S. 9-16.

14. *Sontheimer K.* Grundzuge des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland / K. Sontheimer. - Munchen : Piper-Bucherei, 1998. - 472 s.

15. *Zwierzchowski E.* Rząd w systemie parlamentarnym RFN / E. Zwierzchowski // Przegląd Sejmowy. - 2009. - N 6 (95). - S. 65-91.

Роман Мельник,

аспірант кафедри політології

історичного факультету

Волинського національного університету

імені Лесі Українки

Інститут президентства в Росії в часи конституційної кризи 1992-1993 років

У статті здійснено аналіз політичних умов становлення інституту президентства в Росії в кризові роки, процесів реформування політичної системи, шляхів зміцнення позицій.

Ключові слова: політична система, президент, голова президії, референдум, республіка, глава держави, вибори, виконавча влада, з'їзд.

The analysis of political terms of becoming of institute of presidency in Russia in crisis years, processes of reformation of the political system, ways of strengthening of positions is carried out in the article.

Key words: political system, president, chairman of presidium, referendum, republic, country's leader, elections, executive power, convention.

Постановка наукової проблеми. Запровадження інституту президентства в Росії стало першим кроком реформування політичної системи та всіх її складових. Суперечності між виконавчою і законодавчою гілками влади в Росії, витoki яких ідуть ще з часів існування СРСР, проявлялись протягом 1992-1993 рр. Це було пов'язано передусім з еволюцією політичної системи, конституційною невизначеністю, принциповою відмінністю в розумінні характеру та цілей економічних перетворень в Росії між обома гілками влади. Тому актуальним є дослідження подій у Росії в 1992-1993 рр., шляхів інституалізації президентства.

Актуальність. У процесі аналізу ідей та думок щодо подальшого розвитку країни є важливим розкрити суть умов, процесів, реформ у політичній системі Росії. Кардинальні реформи справили визначальний вплив на політичну систему сучасної Росії та актуалізувало багато проблем демократичного розвитку країни і суспільства.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблематика політичних та економічних реформ, конституційна криза в Росії 1992-1993 рр. стала об'єктом