

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ І ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Володимир СУПРУН (Кропивницький)

У статті досліджується питання демократичного (політичного) устрою. Досліджено та проаналізовано окремі аспекти зарубіжного досвіду взаємодії парламенту та уряду. Наголошено, що взаємодія між виконавчою та законодавчою гілками влади впливає на функціонування сучасних демократичних режимів та залежить від типу суспільства, типу політичної системи, форми державного правління.

Ключові слова: парламент, державний устрій, бюджетний контроль, законодавча влада, виконавча влада.

В статье исследуется вопрос демократического (политического) устройства. Исследованы и проанализированы отдельные аспекты зарубежного опыта взаимодействия парламента и правительства. Отмечено, что взаимодействие между исполнительной и законодательной ветвями власти влияет на функционирование современных демократических режимов и зависит от типа общества, типа политической системы, формы государственного правления.

Ключевые слова: парламент, государственное устройство, бюджетный контроль, законодательная власть, исполнительная власть.

In the article the issue of the democratic (political) arrangement is investigated. Separate aspects of foreign experience of interaction of parliament and government are investigated and analysed. It is noted that the interaction between executive and legislative branches of power influences functioning of the modern democratic modes and depends on the type of society, type of political system, a form of government.

Keywords: parliament, government, budget control, the legislature, the executive power.

Постановка проблеми. Для належного аналізу питання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні доцільно вивчити досвід тих країн, які мали більш тривалий безперервний (відносно безперервний) період розвитку демократичних інститутів, побудованих на принципі розподілу влад.

Актуальність дослідження зарубіжного досвіду зумовлена поступовим включенням України в інтеграційні процеси, участь в міжнародних організаціях, у світовій економічній і політичній системах. Під інтеграцією України в міжнародне співтовариство насамперед розуміють входження в Європейський Союз. Однак, недосконалість державно-управлінських інститутів, відсутність єдності в діяльності представників державної влади зумовлює не відповідність критеріям Європейського Союзу. З метою подальшого включення України в міжнародне співтовариство необхідно вдосконалити державно-управлінську систему. При цьому першочерговим завданням України є вивчення зарубіжного досвіду розвинених демократичних країн (Німеччини, Італії, Франції, США) та його подальше впровадження. Саме ці держави мають злагоджений механізм реалізації поділу державної влади, у якому кожна гілка влади є самостійною та незалежною, але водночас усі гілки влади тісно взаємодіють між собою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань виконавчої та законодавчої влади займалися Й.Шумпетер, А. Лейпхарт, Дж. Лінз, О. Бабич, Є. Мальцева, О.Хоменко, Д. Артемчук та ін.

Мета статті полягає в дослідженні позитивного досвіду країн світу, зокрема європейських, в організації взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Питання демократичного державного (політичного) устрою були напрацьовані ще стародавніми греками, які заклали основи побудови більшості демократичних держав сучасного світу. Однак, ці ідеї набули принципово нового розвитку в період Нового часу в країнах Західної Європи та Північної Америки (Англія, Франція, Німеччина, Польща, США тощо).

Переломним етапом у розвитку ідей побудови держави на принципах демократизму та розподілу влад стає перша половина ХХ століття.

У 1942 році вийшла відома праця Й. Шумпетера „Капіталізм, соціалізм та демократія”[2], в якій автор піддав нещадній критиці майже всі положення класичної доктрини

демократії і довів, що вони не реалізуються в сучасних умовах. Як результат, Шумпетер запропонував взагалі відмовитися від використання терміну „демократія” й замінити його на термін „демократичний метод”[2].

Під демократичним методом автор розуміє „такий інституційний устрій для прийняття політичних рішень, при якому індивіди отримують владу приймати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців” [2].

Й.Шумпетер запропонував нову теорію демократії, в якій, на відміну від класичної доктрини, демократія розглядається в межах політичної системи. Створюючи свою теорію демократії на прикладі функціонуючої політичної системи Великої Британії, Й.Шумпетер вперше в історії сучасної політології провів взаємозв'язок між стабільністю демократичного режиму та характером взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади. У своїй книзі він значну увагу приділив методам формування кабінету міністрів, ролі прем'єр-міністра та інших міністрів у політичному житті суспільства, а також особливостям співпраці між кабінетом міністрів та парламентом Великої Британії [2].

У подальшому відомий американський політолог Аренд Лейпхарт поклав характер взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади в основу розроблених ним Вестмінстерської та консенсусної (або консоціативної) моделей демократії. Вестмінстерська модель демократії встановлюється в гомогенних суспільствах, тобто в суспільствах, де більшість населення (80%) говорить однією мовою, сповідує єдину релігію чи ідеологію, належить до одного етносу [4]. Сутність Вестмінстерської моделі демократії становить правило більшості, відповідно до якого відносна більшість населення формує органи державної влади і здійснює державну політику у своїх інтересах. Дана модель має наступні характеристики: висока концентрація виконавчої влади в межах кабінету міністрів, який формується парламентською більшістю на однопартійній основі; злиття влад при домінуючій ролі кабінету міністрів в системі організації влади; однопалатний або двопалатний парламент при домінуванні однієї палати над іншою; двопартійна система; унітарна держава і централізована система управління (місцеві органи влади формуються центральним урядом і фінансово від нього залежать); неписана конституція і парламентський суверенітет.

Окрім гомогенних, існують також гетерогенні, або плюральні, та змішані суспільства. Плюральні суспільства характеризуються наявністю великих етнічних, релігійних, мовних груп та груп, що притримуються різних ідеологій (в західній політології такі групи ще називають сегментами). Змішані суспільства являють собою комбінацію рис гомогенних і гетерогенних суспільств. Вони можуть бути гомогенними за одним або декількома критеріями і гетерогенними за іншими. Для плюральних суспільств найбільш ефективною є консенсусна (або консоціативна) модель демократії, для змішаних суспільств — змішана модель демократії (синтез Вестмінстерської і консенсусної моделей) [6].

Підхід А.Лейпхарта відрізняється описово-емпіричним характером аналізу. Такий підхід дає належне уявлення про багатоманітну конкретику політичного життя певних країн. З іншого боку, наведені А.Лейпхартом факти потребують більшого рівня узагальнення і відповідного теоретико-методологічного розгляду [3].

Вже у 1990-і роки у західній політичній науці розгорнулась дискусія між провідними вченими Джуаном Лінзом і Дональдом Горовітцом стосовно питання, яка форма державного правління в умовах демократичного режиму виправдовує себе як найстабільніша. Дж. Лінз у своїх статтях „Небезпека президенталізму”[5] та „Переваги парламентаризму”[6] висуває тезу про те, що більшість країн зі стабільними демократичними політичними системами мають парламентську форму правління. Згідно з підходом Дж. Лінза, парламент являється гнучкішим інститутом, здатним адаптуватися до різних політичних ситуацій. Особливо це стосується країн, котрі мають глибокі політичні, етнічні протиріччя і велику кількість політичних партій. У таких країнах парламент набагато успішніше, ніж президент, справляється з кризовими ситуаціями, що виникають. Вивчаючи політичну практику багатьох демократичних країн,

Дж.Лінз прийшов до висновку, що парламентаризм створює більш дієздатний та професійний вищий виконавчий орган влади (кабінет міністрів), ніж президенталізм”[6].

При парламентській формі правління кабінет міністрів формується парламентською більшістю й несе відповідальність перед цією більшістю. Прем'єр-міністр і частина інших міністрів, як правило, призначаються з числа тих, хто працював у попередніх кабмінах. В умовах же президентського режиму чергова зміна президента призводить до заміни всього вищого виконавчого органу влади. Під час підбору членів кабінету міністрів президент виходить більш із своїх власних симпатій та антипатій, ніж із професійних якостей претендентів. Можливі ситуації, коли президент призначає на посади міністрів тих, хто не перебуває з ним в одній політичній партії. Це може сприяти ослабленню політичних партій. Формування кабінету міністрів не на партійній основі зменшує ступінь його відповідальності перед виборцями. Надмірна влада, яку зосереджує в своїх руках президент, автоматично призводить до ослаблення вищого органу виконавчої влади.

Дж.Лінз так само, як і Д.Лейпхарт, звертає особливу увагу на ту обставину, що парламентська форма правління створює уряди, залежні від парламентської більшості; а також на те, що такі уряди можуть бути усунені внаслідок вотуму недовіри з боку парламенту. Така ситуація, на думку Лінза, має наступну перевагу: якщо прем'єр-міністр і кабінет, який йому підпорядкований, виявились нездатними вирішити покладені на них обов'язки або чимось себе дискредитували, то їх можуть відправити у відставку в будь-яку мить, тобто незалежно від того, коли будуть відбуватися наступні вибори. Таким чином, парламентський режим надає більш швидкий та ефективний засіб виходу з кризи [3].

В колективній монографії „Політика нової Європи” [7] підсумовується досвід створення вищих виконавчих органів влади в демократичній Європі. Автори зазначеної праці відмічають, що в більшості європейських країн уряди формуються парламентом і є відповідальними перед парламентом. Філософія цієї формули полягає в тому, що виборці, голосуючи на виборах, обирають не тільки депутатів парламенту, а й формують опосередковано уряд. При цьому розподіл міністерських посад має відповідати розстановці сил у парламенті. Тобто політична сила, яка набрала більше голосів на виборах, отримує більше місць в Уряді.

При дослідженні законодавчого процесу зарубіжних країн, необхідно звернути увагу на те, що представники і законодавчої, і виконавчої влади наділені значною кількістю повноважень у законодавчій сфері. Здебільшого ці повноваження мають спільний характер. Ті повноваження, які можна назвати односторонніми (притаманними одній гілці влади), не завжди є такими на справді, оскільки їх реалізація тією чи іншою мірою пов'язана з функціонуванням другої гілки влади [8, с. 31].

У розвинутих країнах близько 90 % всіх законопроектів вносить уряд. Деякі законопроекти, наприклад про державний бюджет, може вносити лише уряд. Ініціатива перегляду конституції в окремих країнах повинна виходити від голови держави. В Італії, США і деяких інших країнах законопроекти можуть бути внесені в будь-яку палату, фінансові законопроекти в багатьох країнах світу – спочатку в нижню палату.

У зарубіжних країнах з президентською формою правління до суб'єктів законодавчої ініціативи належать лише окремі парламентарі. Так, для США як країни з президентською формою правління характерним є існування лише єдиного суб'єкта законодавчої ініціативи – парламенту. Президент як голова виконавчої влади може вносити законодавчу пропозицію лише щодо проекту бюджету [8, с. 32]. Однак на практиці органи виконавчої влади можуть впливати на процес прийняття законів через депутатів парламенту. Застосовуються також така форма як президентське послання до парламенту, сутність яких полягає у інформуванні щодо позиції президента представникам парламенту стосовно важливих питань держави.

Бюджетний контроль, що здійснюється парламентом, за виконанням бюджету є важливою формою взаємодії парламенту та уряду. Процес взаємодії законодавчої та виконавчої влади зарубіжних країн продовжується і на останній стадії бюджетного процесу – його

виконанні. Безпосередня робота з виконання державного бюджету в усіх зарубіжних країнах покладена на органи виконавчої влади з обов'язковим складанням звіту про його виконання та затвердженням цього звіту законодавчою владою [8, с. 35].

Висновки. Дослідивши та проаналізувавши окремі аспекти зарубіжного досвіду взаємодії парламенту та уряду можна зробити такі висновки: законодавчий процес у окремих зарубіжних країнах є прерогативою не тільки законодавчої, а й представників виконавчої влади; залежно від форми правління перелік суб'єктів законодавчої ініціативи як першої стадії законодавчого процесу є різним.

Отже, взаємодія між виконавчою та законодавчою гілками влади в цілому впливає на функціонування сучасних демократичних режимів. Проте характер цієї взаємодії залежить від багатьох чинників: він зумовлюється типом суспільства, типом політичної системи, формою державного правління. В умовах президентської форми правління кабінети міністрів характеризуються значною слабкістю і залежністю від президента.

Практично всі сучасні парламенти поряд із законодавчою функцією здійснюються другою, не менш важливу функцію, що виявляється в різних формах, але яка може бути зведена до однієї назви – функція контролю. Як правило, сесійна діяльність будь-якого сучасного демократичного парламенту неможлива без застосування вищим представницьким органом держави парламентських процедур, які пов'язані із реалізацією функції контролю.

У правовій доктрині під контрольною функцією розуміється - діяльність парламенту, яка пов'язана з його безпосереднім чи опосередкованим контролем над діяльністю, рішеннями чи актами певних органів публічної влади та її посадових осіб. У законодавчих актах та літературі склалась традиція позначати контрольну функцію парламенту терміном “парламентський контроль” [9].

Наявність механізму парламентського контролю – одна з прерогатив вищих представницьких органів сучасних демократичних держав. Існування цього механізму в будь-якій державі обґрунтовується тезою: парламент відображає волю народу, і тому повинен бути в змозі контролювати здійснення державної політики.

Важливе значення для розуміння основних параметрів парламентського контролю має питання про його об'єкти. Як, правило, головним об'єктом контролю є виконавча влада. Як свідчить конституційна практика, парламенти у сучасних демократичних державах здатні контролювати всю політичну й адміністративну діяльність виконавчої влади.

Отже, предметом парламентського контролю є політична діяльність уряду, і тому контроль за виконавчою владою має політичний характер, хоча і здійснюється в юридичних формах. Парламентський контроль може також поширюватися і на главу держави, судову владу тощо, однак тоді характер контролю суто юридичний [9].

Таким чином, модернізаційні процеси в Україні мають здійснюватися в контексті врахування позитивного досвіду країн світу, зокрема європейських, в організації взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Барабаш Ю. Г. Контрольна функція вищого представницького органу України // Вісник прокуратури. – 2003. – №3. – С. 39–43.
2. Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм и демократія: ер. С еорі. - М.: Економіка, 1995. - 539 с. *uropean politics today / Ed. By Gabriel A. Almond, Russell J. Dalton, G. Bingham Powell. - Longman Publishing: New York, 1999.-540 p.*
3. Грозіцька Т. Ю. Взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади в умовах демократичного режиму: аналіз західної політології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://liber.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/4823/1/33-57.pdf>.
4. Лейхарт А. Демократія в многосоставных обществах. Сравнительное исследование: Пер. С теорії. - М.: Аспект пресс, 1997. - 287 с.
5. Linz . The perils of presidentialism // The global resurgence democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. – Baltimore London: The John Hokin University press, 1993. - p. 108-126 p. 10. Linz J. The virtues of parliamentarism //

The global resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993.-P. 138- 145.

6. Linz J. The virtues of parliamentarism // The global resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993.-P. 138- 145.

7. The politics of the new Europe: Atlantic to Urals / Ed. By Ian Budge, Kenneth Newton. - Longman Publishing: New York, 1991. - 412 p.

8. Салієнко О.О. Зарубіжний досвід взаємодії парламенту та уряду в законодавчому та бюджетному процесі // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип.2 (21). – С.29 – 38.

9. Журавський В. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання // Вісник Львівського університету. Серія юридична. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zavantag.com/docs/131/index-6885-1.html?page=116>

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Супрун Володимир Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університет ім. Володимира Винниченка.

УДК 347.998.8

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ ЯКИХ ВІДНЕСЕНО ДО ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Віталій ПЧЕЛІН (Харків)

У статті досліджуються зміст та особливості публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України. Аналізуються положення процесуального законодавства, що визначає конкретні категорії публічно-правових спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів. Визначаються головні особливості зазначених публічно-правових спорів. Вказуються на недоліки правового регулювання спірних правовідносин.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративний процес; публічно-правові спори; юрисдикція; адміністративні суди; суб'єкт владних повноважень.

В статье исследуются содержание и особенности публично-правовых споров, рассмотрение и разрешение которых отнесено к юрисдикции административных судов Украины. Анализируются положения процессуального законодательства, которые определяют конкретные категории публично-правовых споров, отнесенных к юрисдикции административных судов. Определяются главные особенности указанных публично-правовых споров. Указываются на недостатки правового регулирования спорных правоотношений.

Ключевые слова: административное судопроизводство; административный процесс; публично-правовые споры; юрисдикция; административные суды; субъект властных полномочий.

The article examines the content and features of public law disputes, review and approval of which is within the jurisdiction of administrative courts of Ukraine. We analyse the provisions of procedural law, which define the specific category of public law disputes referred to the jurisdiction of administrative courts. The author defines the main characteristics of these public and law disputes. We point to some shortcomings of legal regulation of legal disputes.

Keywords: administrative proceedings; the administrative process; public law disputes; jurisdiction; administrative courts; the subject of power.

Постановка проблеми. Закріпивши право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1], Конституція України не встановлює конкретних механізмів реалізації даного права. Більш детально особливості реалізації вищенаведеної конституційної гарантії регламентовано на рівні відповідного кодифікованого нормативно-правового акта. Одним із таких актів виступає Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (далі – КАС України), який визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [2]. Саме в процесі діяльності адміністративних судів, здійснення ними адміністративного судочинства стає можливим практична реалізація вищенаведеної конституційної гарантії. Разом із тим, до юрисдикції адміністративних судів