

н 59

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ М. П. ДРАГОМАНОВА**

**НЕЧИПОРЕНКО Юлія Сергіївна**

УДК 328(438)(043.3)

**РАЦІОНАЛІЗОВАНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК ПРИНЦИП  
ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ  
(НА ПРИКЛАДІ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА)**

23.00.02 – політичні інститути та процеси

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата політичних наук



Київ – 2013

9910  
НБ НПУ ім. М.П.Драгоманова

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі політичних наук Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:**

доктор політичних наук, доцент  
**ЗЕЛЕНЬКО Галина Іванівна**,  
Інститут політичних і етнонаціональних  
досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України,  
провідний науковий співробітник.

**Офіційні опоненти:**

доктор політичних наук, професор  
**ГАНЖУРОВ Юрій Семенович**,  
Парламентське видавництво,  
Керівник;

кандидат політичних наук,  
**МИРОНЕНКО Петро Володимирович**,  
Національний технічний  
університет України «Київський  
політехнічний інститут»,  
начальник комплексу військової та  
спеціалізованої освіти.

Захист відбудеться 29 листопада 2013 року об 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.053.12 у Національному педагогічному університеті імені М. П. Драгоманова за адресою: 01601, м. Київ-30, вул. Пирогова, 9.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова за адресою: 01601, м. Київ-30, вул. Пирогова, 9.

Автореферат розіслано 28 жовтня 2013 року.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради



**М. А. Остапенко**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** У країнах Центрально-Східної Європи після краху комуністичних режимів розпочалася трансформація політичних інститутів, спрямована на демократизацію суспільно-політичного життя. Країни регіону у виборі форми правління перевагу віддали парламентським республікам, оскільки це мало історичне підґрунтя і було результатом політичного компромісу. Відтак парламенти стали ключовими органами в системі органів державної влади.

Проте ефективність роботи парламентів була незадовільною через політичну неструктурованість і неврегульованість сфер компетенцій вищих органів державної влади, що спричиняло тривалі політичні кризи і негативно позначалося на темпах усього демократичного транзиту. Проблема структурованості парламентів вирішувалася шляхом вдосконалення виборчого законодавства, а також уточненням сфер компетенцій парламентів і органів виконавчої влади, укладанням політичних пактів та ситуативних домовленостей, що зрештою дозволило нівелювати правовий вакуум, яким зазвичай супроводжуються трансформаційні процеси. На цьому шляху Республіка Польща (далі – РП), де збереглися найміцніші позиції Президента, проблему ефективності функціонування вищих органів державної влади вирішувала ще й шляхом запровадження системи раціоналізованого парламентаризму, яка дозволяла корегувати роль глави держави і парламенту у випадку неструктурованості останнього з мінімальними трансакційними витратами.

Тому для України, де також Президент є домінуючою фігурою в системі вищих органів державної влади, вивчення практики стабілізації роботи парламенту застосовувані Польщею, є актуальним з огляду схожості моделей організації влади, а саме: Польщею, як і Україною, була запозичена модель П'ятої республіки Франції. Однак Україна, адаптуючи цю модель під власні національні особливості, знехтувала важливою складовою, яка по суті робить її ефективною в умовах політично неструктурованого суспільства. Зокрема, у ситуації «розділеного правління» (коабітації), коли Президент і парламентська більшість є політичними опонентами, або коли парламент неструктурований, процеси законотворення уповільнюються через політичні конфлікти, важливо на конституційному рівні зафіксувати положення, які б звели політичне протистояння до мінімуму, яке неминуче у таких випадках, забезпечивши поступальність процесів реформування. У Польщі завдяки запровадженню «системи раціоналізованого парламентаризму» (як закріпленої на конституційному рівні системи організації вищих органів державної влади, покликаної стабілізувати їх роботу під час політичних криз) вдалося налагодити порівняно ефективні комунікації між урядом і парламентом, підтвердженням чому є адаптація польського законодавства до законодавства

ЄС (це приблизно 80 тис. сторінок), що неможливо без ефективної роботи парламенту, а також ефективні політичні та економічні реформи, які здійснено завдяки повноцінній взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади.

Водночас раціоналізований парламентаризм у разі неструктурованості парламенту унеможливило тривалі політичні кризи і політичну стагнацію, що стало нормою політичного процесу в Україні останніх років. Тому вивчення польських політичних практик у сфері взаємодії парламенту та глави держави має очевидну цінність для України і пояснює актуальність теми цього дослідження. Окрім того, вітчизняна політична практика підтверджує необхідність обґрунтування теоретичних аспектів даної концепції та здійснення аналізу ефективності відповідного механізму системи стримувань і противаг.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами та темами.** Дисертаційне дослідження здійснено у рамках тематики роботи кафедри політичних наук Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова «Проблеми політичної модернізації і трансформації: світовий досвід та українські реалії», затвердженої Вченою радою Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова (протокол № 7 від 31 січня 2008 р.). Тема роботи затверджена Вченою радою НПУ імені М. П. Драгоманова (протокол № 7 від 23 лютого 2012 р.).

**Мета дисертаційного дослідження** – проаналізувати і пояснити складові раціоналізованого парламентаризму як принципу організації роботи парламенту Республіки Польща, на підставі чого сформулювати доречні аспекти його застосування в Україні.

**Для досягнення поставленої мети сформульовано такі завдання:**

- обґрунтувати процеси трансформації вищих органів державної влади у посткомуністичних суспільствах з точки зору вибору форми державного правління;

- дослідити теоретичні підходи до визначення поняття «раціоналізований парламентаризм» та підстави закріплення даної концепції на конституційному рівні у посткомуністичних країнах;

- проаналізувати специфіку польського конституціоналізму з точки зору закріплення сфер компетенції вищих органів державної влади;

- проаналізувати функції парламенту РП в системі стримувань і противаг;

- з'ясувати взаємозалежність типу виборчої системи та політичної структури парламенту в РП як фактору функціонування системи раціоналізованого парламентаризму;

- дати оцінку ефективності роботи парламенту РП в умовах функціонування раціоналізованого парламентаризму;

- сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення системи раціоналізованого парламентаризму в Україні, спираючись на польський досвід.

**Об'єктом дослідження** є система парламентаризму.

**Предметом дослідження** є раціоналізований парламентаризм як принцип організації роботи парламенту Республіки Польща.

**Методологія дослідження** роботи визначена специфікою теми та вже наявними у суспільних науках напрацюваннями з цієї проблематики.

Методологічною основою дисертаційного дослідження стала сукупність загальнонаукових та спеціальних методів політичної науки, що забезпечило комплексний підхід до проблеми дослідження підстав ефективності раціоналізованого парламентаризму у змішаних республіках в умовах слабкої політичної структури парламенту.

За допомогою системного методу було проаналізовано політичні і соціальні явища як сукупність структурних елементів, які взаємодіють між собою; порівняльний метод сприяв розкриттю спільних та відмінних рис політичних систем та їх елементів у посткомуністичних країнах; історичний метод було націлено на аналіз розвитку парламенту та інституту президентства у хронологічній послідовності, а також при аналізі процесів політичної інституціоналізації посткомуністичних країн; біхевіористський метод сприяв аналізу поведінки політичних акторів при прийнятті політичних рішень, зосереджував увагу на домінуючій ролі поведінкових характеристик політичних акторів; структурний метод допоміг проаналізувати структуру політичної системи та її елементи, вивчити поведінку суб'єкту відповідно до його місця та ролі у системі органів державної влади.

Емпіричну базу дослідження склали нормативно-правові акти у галузі конституційного права, звіти експертів аналітичних центрів, а також статистичні дані з офіційних електронних ресурсів органів державної влади країн регіону, що дало підстави використовувати статистичний метод, метод аналізу і синтезу.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що у дисертації вперше у вітчизняній політичній науці на основі вивчення системи раціоналізованого парламентаризму у Республіці Польща пояснено підстави ефективності даного феномену для змішаних республік в умовах слабкої політичної структури законодавчого органу.

*Вперше:*

- запропоновано авторське визначення раціоналізованого парламентаризму як закріпленої на конституційному рівні системи організації вищих органів державної влади у змішаних республіках, яка дає можливість підвищити ефективність роботи парламенту та стабілізувати діяльність уряду в умовах неструктурованого парламенту або в ситуації «розділеного правління» (коабітації). Виокремлено та проаналізовано ключові складові даної системи раціоналізованого парламентаризму у польському варіанті, зокрема: принципи формування і функціонування коаліційного уряду, політична відповідальність уряду і право парламенту на поточне корегування складу уряду, індивідуальна політична відповідальність урядовців; конструктивний вотум недовіри уряду;

право президента на дострокове припинення повноважень парламенту; процедура формування уряду; роль виборчої системи у політичному структуруванні парламенту. До суспільно-політичних причин раціоналізації парламентаризму віднесено необхідність оперативного прийняття узгоджених політичних рішень для подолання соціально-економічної та політичної нестабільності або навіть кризового стану суспільства; це своєрідний політичний компроміс, спрямований на посилення позицій Президента, у випадку неструктурованості, а значить низької ефективності парламенту (неструктуровані парламенти були нормою 1990-х рр.) і нівелювання «суперпарламентаризму» початку 1990-х рр., що ускладнювало процеси реформування;

- на основі аналізу практичної діяльності Сейму РП визначено фактори ефективності раціоналізованого парламентаризму у РП, а саме: коаліційний принцип формування уряду (у випадку існування стійкої парламентської більшості вищий орган виконавчої влади отримує можливість реалізувати свою програму діяльності), конструктивний вотум недовіри (наявні механізми відставки уряду та окремих його членів допомагають корегувати роботу виконавчої влади, уникаючи дострокового розпуску парламенту); пропорційна виборча система з високим прохідним бар'єром, відкритими виборчими списками та преференційним голосуванням (оптимізує ефективну кількість парламентських партій та створює умови для політичної відповідальності парламентарів перед електоратом).

*Дістало подальшого розвитку:*

- вивчення специфіки політичної інституціоналізації у посткомуністичних країнах на прикладі РП, яка перш за все полягала у невідповідності політичної та правової інституціоналізації (закріпленню політичних інститутів на законодавчому рівні має передувати процес їх становлення у організаційному та політичному вимірі, як це було у країнах сталої демократії), що негативно позначилося на процесі функціонування системи державної влади; обгрунтування факторів утвердження парламентських та змішаних республік у перехідних суспільствах (проблема становлення багатопартійної системи, нерозвиненість громадянського суспільства та відсутність сталих традицій демократії);

- дослідження особливостей конституційного процесу у країнах Центрально-Східної Європи (зокрема, особливостей, пересторог і практик переходу від номінального до реального конституціоналізму); положення щодо складнощів розмежування сфер компетенцій між вищими органами державної влади на законодавчому рівні під час демократичного транзиту, враховуючи наявні в країні традиції конституціоналізму та суб'єктивні мотиви політичних лідерів, які перебували при владі у період конституцієтворення.

*Удосконалено:*

- обґрунтування переваг та недоліків реформування вітчизняної політичної системи у 2004 р. на підставі аналізу результатів виконання парламентом законодавчих та установчих повноважень; напрямки оптимізації взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні, виходячи з існуючих вад політико-правової моделі організації влади та результатів запровадження раціоналізованого парламентаризму у РП. Проблема полягає у перерозподілі владних повноважень між президентом і парламентом щодо формування уряду (фактор підвищення легітимності влади) та механізмі відповідальності уряду перед парламентом (важливість інтерпеляції як форми парламентського контролю, індивідуальної політичної відповідальності); неприпустимості перманентного реформування виборчого законодавства та необхідності посилення політичної відповідальності парламентарів;

- обґрунтування дієвості закріпленої в польському Основному Законі системи стримувань і противаг у політико-правовому розрізі у межах дослідження раціоналізованого парламентаризму з точки зору функцій парламенту; положення про проблему коабітації в умовах функціонування раціоналізованого парламентаризму, яка виникала часто у РП і провокувала політичну кризу. Аналогічний сценарій притаманний і українським реаліям, де недосконало прописані механізми для настання політичної відповідальності парламентарів перед громадянами, а також закладений конституційно не достатньо ефективний механізм взаємодії вищих органів державної влади, який унеможливило врегулювання конфліктів з мінімальними трансакційними витратами.

**Практичне значення дослідження** полягає в тому, що результати роботи доповнюють загальнотеоретичний аналіз концепції раціоналізованого парламентаризму та можуть бути використані у процесах реалізації конституційної реформи в Україні. Обґрунтування підстав результативності раціоналізованого парламентаризму на прикладі РП, як транзитної країни, допоможе пояснити причини внутривладних конфліктів в Україні.

Висновки щодо функціональності парламентів посткомуністичних країн можуть бути використані у подальших дослідженнях політичної інституціоналізації, підготовці лекційних курсів з порівняльної політології, партології, конституційного права.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданні кафедри політичних наук НПУ імені М. П. Драгоманова. Ключові положення дисертації було апробовано на II Міжнародній науково-практичній конференції студентів та аспірантів «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» (Чернівці, 2012 р.), Міжнародній науковій конференції «Восьмі юридичні читання. Правові проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства» (Київ, 2012 р.), Міжнародній науково-практичній конференції

«Досвід країн ЦСЄ у вступі до Європейського Союзу: реалії для України» (Івано-Франківськ, 2012 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Вибірчий процес: теорія та українська практика» (Київ, 2012 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Україна на шляху до розбудови національної держави: історична спадщина, суспільно-політична реальність та соціокультурна перспектива» (Ужгород, 2012 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Права людини: історія і сьогодення» (Житомир, 2012 р.), III Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих науковців «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» (Чернівці, 2013 р.).

**Публікації.** За темою дисертаційного дослідження опубліковано 10 наукових статей, 5 з яких – у фахових виданнях з політичних наук.

**Структура дисертації** обумовлена окресленою метою і завданнями та складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (236 найменувань) та додатків. Обсяг дисертації – 191 сторінка, основна частина дисертації – 164 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено його мету та завдання, сформульовано об'єкт та предмет дослідження, викладено наукову новизну, теоретичне і практичне значення дослідження, наведено дані про апробацію, публікації та структуру дисертації.

У першому розділі – **«Раціоналізований парламентаризм у транзитних країнах: поняття, специфіка функціонування»** – здійснено огляд наукової літератури за темою дисертаційного дослідження, на підставі чого виокремлено проблемні питання політичної інституціоналізації у посткомуністичних країнах, визначено обставини виникнення раціоналізованого парламентаризму та підстави застосування даної системи.

У *підрозділі 1.1 – «Наукові підходи до процесів інституційної трансформації у посткомуністичних країнах»* – проаналізовано праці вітчизняних (О. Бабкіна, О. Брусиловська, В. Горбатенко, Г. Зеленько, А. Колодій та ін.) та зарубіжних (Ф. М. Голдман, А. Степан, Л. Шишеліна, І. Яжборовська та ін.) вчених, присвячені процесам трансформації політичних систем посткомуністичних країн.

На основі аналізу наукових доробок зарубіжних (Є. Вятра, Р. Елгі, В. Жебровські, О. Зазнаєва, Х. Лінца, Дж. Сарторі, С. Скач та ін.) та вітчизняних (С. Балана, С. Конончук, П. Мироненка та ін.) фахівців у роботі виокремлено основні причини утвердження парламентських та змішаних форм правління у транзитних країнах, а саме: нерозвиненість громадянського суспільства, фрагментарність партійних систем та нерозвиненість політичної культури. Парламентаризм окреслено як більш гнучку систему організації



влади, коли кількість політичних акторів, залучених до процесів формування політичних рішень оптимальна з точки зору представництва інтересів.

Водночас організація ефективної роботи парламенту залежить від якості партійної системи. Перехід до політичного плюралізму у посткомуністичних країнах супроводжувався масовою появою політичних партій, які мали слабку організаційну структуру, що негативним чином позначилося на якості роботи парламентів. Останні за таких умов належно не могли виконували своїх найважливіших функцій – владної та законотворення – що уповільнювало або спотворювало власне процеси політичної інституціоналізації. Адже після розпаду соціалістичної системи утворився правовий вакуум і зволікання з унормуванням суспільно-політичних процесів призводило до формування неправових практик, що здатне було спотворити саму суть демократичного транзиту. Тому підвищена увага до парламентів у науковій літературі пояснюється їх ключовою роллю у процесах політичної інституціоналізації, що й знайшло свій відбиток у працях А. Агха, Ф. Нортон, Д. Олсона, В. Патцельта, І. Хмелко та ін.

У *підрозділі 1.2 – «Політико-правові аспекти трактування раціоналізованого парламентаризму»* – проаналізовано теоретичні підходи до розуміння поняття «раціоналізований парламентаризм»; проаналізовано обумовленість впровадження даного феномену у посткомуністичних країнах.

Витоки система раціоналізованого парламентаризму бере у Франції, де протягом двох десятиліть років після Другої світової війни змінилося біля шести десятиліть урядів. Відтак Президент Ш. де Голль змушений був шукати механізми, які б дозволили врегулювати проблему стабільності урядів та ефективного парламентаризму. Вирішити проблему вдалося завдяки розширенню виконавчих повноважень президента і одночасним розширенням контролю парламенту за роботою уряду при збереженні широкого кола суб'єктів формування політичних рішень. Зокрема, виділено і проаналізовано основні риси досліджуваного феномену: коаліційний уряд, конструктивний вотум недовіри, право глави держави на розпуск парламенту, якщо останній висловив недовіру чи відмову у довірі уряду і, відповідно, право уряду ініціювати дострокове припинення повноважень парламенту. Однак в умовах раціоналізованого парламентаризму стає можливою коабітація – ситуація, коли президент і лідер парламентської більшості представляють різні політичні сили, тому у Франції проблема політичного протистояння була вирішена неформальним розмежуванням сфер компетенції президента і прем'єр-міністра, які згодом були конституційовані.

У Польщі запровадження раціоналізованого парламентаризму за зразком П'ятої республіки Франції також обумовлене конфліктами між законодавчою та виконавчою гілками влади та необхідністю стабілізації роботи уряду в умовах політично неструктурованого парламенту. На початку 1990-х рр. у Польщі мало місце специфічне явище – т.з. «суперпарламентаризм», коли

парламент мав усю повноту влади в державі, однак через власну неструктурованість не міг нею користуватися. Тому представники пропрезидентських партій виступали за розширення сфер компетенцій Президента, що спрощувало б проведення реформ. Це й знайшло відображення спочатку у Малій Конституції, а згодом у Конституції РП 1997 р.

У другому розділі – **«Раціоналізований парламентаризм у системі стримувань і противаг: практики застосування у Республіці Польща»** – охарактеризовано особливості конституційного процесу у РП у контексті посткомуністичних трансформацій і особливості системи стримувань і противаг у РП на основі положень Конституції 1997 р.

У підрозділі 2.1 – *«Сфери компетенції вищих органів державної влади: визначальні характеристики і суперечності процесу»* – визначено антиномії конституційного процесу у посткомуністичних країнах ЦСЄ та особливості розподілу сфер компетенції вищих органів державної влади РП.

Процес конституцієтворення супроводжувався політичними кризами та протистоянням між владою та опозицією насамперед через неузгодженість сфер компетенцій між новоствореними політичними структурами та через небажання політичних акторів виконувати політичні домовленості. Тому конституції стали передусім результатом політичного компромісу, проте при переході від номінального до реального конституціоналізму у посткомуністичних країнах їх автори опиралися на національну політичну практику та досвід країн сталої демократії, насамперед Франції.

Дослідження об'єму конституційних повноважень вищих органів державної влади виявило, що польська владна модель є гнучкішою і дозволяє адекватніше реагувати на політичні кризи. Зокрема, позиція Президента РП у політичному процесі залежить від стійкості парламентської більшості. Також Рада Міністрів РП здійснює поточне управління та розпорядчу діяльність, будучи підконтрольною та підзвітною парламенту. Водночас наявність одноосібної політичної відповідальності міністрів перед парламентом дає можливість поточного корегування складу уряду, а наявність конструктивного вотуму недобрі сприяє спадковості при реалізації державної політики.

У підрозділі 2.2 – *«Система стримувань і противаг у конституціях посткомуністичних країн»* – проаналізовано основні функції парламенту, особливості функціонування системи стримувань і противаг у РП.

Конституції посткомуністичних країн виокремили парламент у якості домінуючого органу у системі державної влади, який працює на постійній професійній основі і виконує представницьку, законодавчу, установчу та контрольну функції. Виконання парламентом своїх функцій передбачає тісну взаємодію з урядом. Автор звертає увагу на дієві механізми регулювання об'єму та якості законотворчості у РП: коло суб'єктів законодавчої ініціативи (включає депутатів, сенаторів, президента, уряд та 100 000 виборців), опцію суб'єкта законодавчої ініціатив щодо відкликання законопроекту не чекаючи на

завершення другого читання, вимоги до його оформлення (до законопроекту додається обґрунтування та пакет підзаконних актів для практичної реалізації законодавчого акту).

Аналіз принципів функціонування системи стримувань і противаг дозволив виокремити ключові складові системи раціоналізованого парламентаризму у польському варіанті: формування уряду парламентською більшістю (конституційний дизайн країни визначає коаліцію та президента головними учасниками цього процесу); право Президента висунути кандидатуру на посаду глави уряду у разі нездатності парламенту виконати цю функцію; парламентська відповідальність уряду (передбачено солідарну (колективну) та індивідуальну відповідальність); право президента на розпуск парламенту; конструктивний вотум недовіри; принцип контрасигнатури – підписані президентом документи (за виключенням переліку, що міститься у конституції) повинен підписати і прем'єр-міністр, і профільний міністр, беручи на себе таким чином відповідальність за їх виконання перед парламентом; інтерпеляція як форма парламентського контролю, яка змушує уряд відповідальніше ставитися до надання необхідної інформації про свою діяльність парламентарям; нехтування інтерпеляцією є підставою для постановки питання про недовіру всьому уряду чи окремому міністру; широкі можливості Президента розпустити парламент у разі нездатності сформувати уряд, неприйняття Закону про державний бюджет.

У третьому розділі «Ефективність діяльності парламенту Республіки Польща» проаналізовано вплив виборчої системи на політичну структуру польського парламенту; на основі аналізу результатів функціонування Сейму РП визначено ступінь ефективності системи раціоналізованого парламентаризму у Польщі і сформульовано можливі аспекти його застосування Україною.

Підрозділ 3.1 «Вплив виборчої системи на політичну структуру парламенту Республіки Польща» присвячений вивченню практичних результатів застосування пропорційної виборчої системи у РП.

У перехідних суспільствах вибір способу формування парламенту впливає на процес ротації політичної еліти, політичну структурованість парламенту, ефективність законотворення та легітимність політичних рішень. Проте через мультипартійність РП стикнулася з проблемою політичної неструктурованості парламенту першого скликання (1991-1993 рр.), внаслідок чого парламент був розпущений достроково. Способом вирішення цієї проблеми була зміна типу виборчої системи на пропорційну систему з відкритими списками, преференційним голосуванням (це можливо завдяки багатомандатним округам) і запровадження диференційованого прохідного бар'єру на рівні 5% для партій і 8% для виборчих коаліцій. На підставі аналізу результатів виборів і кількості законів, прийнятих Сеймом кожного скликання зроблено висновок про дієвість даної виборчої системи. Зокрема, вона призвела до зменшення числа

ефективних парламентських партій: якщо у 1991 р. до парламенту пройшло 29 політичних партій, то після запровадження нового виборчого законодавства у 1993 р. – 6, у 1997 р. – 5, у 2001 р. – 6, у 2005 р. – 6, у 2007 р. – 4, у 2011 р. – 5 і зростання кількості прийнятих парламентом законів. Водночас виборче законодавство країни вдосконалювалося не через зміну типу виборчої системи, а за рахунок зміни розмірів та кількості виборчих округів, зміни принципів підрахунку розподілу місць у парламенті на користь дрібних партій тощо.

У підрозділі 3.2 «Проблеми політичного структурування парламенту Республіки Польща» проаналізовано результати законотворчого процесу Сейму і тривалість роботи урядових коаліцій.

Для дослідження практики застосування раціоналізованого парламентаризму у РП вивчено результати діяльності Сейму I-VI каденцій. Протягом 1991-2011 рр. правлячі коаліції були нестійкі, наслідком чого була часта зміна урядів, уряд більшості ставав урядом меншості або ж відправлявся у відставку, а через відсутність стійкої більшості Сейм I та V каденцій припинив свої повноваження достроково. Протягом однієї каденції парламент виражав вотум недовіри уряду по кілька разів і лише прем'єр-міністри Є. Бузек (Сейм III каденції) та Д. Туск (Сейм VI каденції) пропрацювали весь термін. Проведене дослідження дозволило також визначити, що стабільність уряду не залежить від кількості голосів депутатів, якою була схвалена програма його діяльності: найбільше депутатів виразили вотум довіри уряду Л. Міллера, який став урядом меншості, а програма діяльності уряду Д. Туска набрала практично найменше голосів, але робота уряду виявилася стабільною.

У РП функціонували переважно мінімально виграшні коаліції сформовані за факторами розміру та інституційних рамок, а ідеологія відіграла другорядну роль. Разом з тим на підставі аналізу політичного складу парламентських коаліцій Сейму очевидна трансформація лівих сил, які стали спадкоємцями комуністів (ПОРП) і тривалий час впливали на політичні процеси і навіть входили до складу урядових коаліцій. Однак політична практика продемонструвала єдність бачення майбутнього розвитку РП лівих та лівих сил.

На основі авторських підрахунків кількісних показників законодавчого процесу з'ясовано, що з кожною каденцією чисельність прийнятих законів та внесених на розгляд парламентарями законопроектів збільшується. Однак виявлено відсутність взаємозв'язку між наявністю стійкої парламентської більшості та кількістю відхилених законопроектів. Стимулом для результативної діяльності Сейму є радше загроза розпуску парламенту, що підтвердили підрахунки результатів голосування по Закону про бюджет (цей законодавчий акт завжди отримував необхідну підтримку депутатів). Також з'ясовано взаємозв'язок між ухваленими законами та їх реалізацією, виконання яких стимулюється депутатськими запитам та інтерпеляціями, які мають

тенденцію до кількісного зростання, і є дієвою формою поточного контролю парламенту за діяльністю уряду.

У підрозділі 3.3 «Напрями застосування польського досвіду системи раціоналізованого парламентаризму в Україні» проаналізовано на основі співставлення з РП проблему обсягу конституційних повноважень парламенту і глави держави з точки зору результативності роботи ВРУ I-VI скликань. Аналіз політичної структури ВРУ цих скликань підтверджує неефективність зміни виборчого законодавства як засобу його політичного структурування. Ефективнішим засобом є застосування пропорційної виборчої системи з відкритими списками і преференційним голосуванням, що дає можливість виборцям реально використовувати вибори у якості форми політичного контролю за діяльністю парламенту.

Також проведений аналіз виконання парламентом законодавчої та установчої функцій дає підстави стверджувати, що спостерігається негативна динаміка щодо виконання парламентом цих функцій і збільшення кількості законів, ухвалених парламентом. Варто відмітити і короткий термін роботи прем'єр-міністрів, що засвідчує проблему нестійкості парламентських коаліцій. Наслідком є стабільно низький рівень довіри громадян до парламенту.

Така ситуація блокує розвиток системи парламентаризму загалом і вимагає збалансування об'єму владних повноважень глави держави та парламенту, а також розширення політичної відповідальності парламенту та уряду (запровадження інтерпеляції, парламентського принципу формування уряду, індивідуальної політичної відповідальності міністрів). Використовувати досвід польського парламентаризму у даному контексті необхідно із урахуванням національної специфіки, однак загальна логіка його застосування з огляду на те, що його елементи знайшли втілення в Конституції України, очевидна і полягає у зміщенні процедури формування уряду на користь парламенту, так само як і посилення політичної відповідальності уряду перед парламентом.

У **висновках** підсумовано основні результати дослідження раціоналізованого парламентаризму як принципу організації роботи парламенту РП.

1. З огляду на проблему становлення партійних систем, нерозвиненість громадянського суспільства і відсутність сталих традицій демократії, найбільш оптимальними для посткомуністичних країн стали парламентські та змішані республіки. Україна і Польща запозичили модель П'ятої республіки у Франції (характеризується широкими повноваженнями всенародно обраного президента та залежністю уряду від вотуму довіри парламенту), але з урахуванням національних особливостей.

2. Враховуючи політичну неструктурованість посткомуністичних суспільств і факт мультипартійності, творці конституцій ключовою фігурою у системі органів державної влади визначили главу держави, але з одночасним наданням парламенту повноважень, якими він міг скористатися у випадку

власної структурованості. Така система визначається як система раціоналізованого парламентаризму – закріплені на конституційному рівні механізми організації взаємодії вищих органів державної влади, які дають можливість підтримувати політичну стабільність з одночасно широким залученням парламенту до формування політичних рішень.

3. Найбільш конфліктним моментом під час конституцієтворення виявився розподіл сфер компетенції серед вищих органів державної влади. Згідно з конституційними повноваженнями вищих органів державної влади РП та Україну відносять до змішаних республік. Найбільший об'єм повноважень серед вищих інститутів влади було закріплено за парламентом, однак положення Основних Законів країн містять суттєві відмінності стосовно позиції президента у владній моделі. У РП в умовах функціонування раціоналізованого парламентаризму роль глави держави залежить від стійкості парламентської більшості: якщо парламент політично структурований, то глава держави виконує переважно представницькі функції, у протилежному випадку – перебирає на себе установчу функцію щодо уряду.

4. Аналіз прописаних на конституційному рівні механізмів взаємодії уряду та парламенту РП дає змогу виділити такі складові раціоналізованого парламентаризму у РП: коаліційний уряд, відповідальність уряду перед парламентом; право президента достроково припинити повноваження парламенту; конструктивний вотум недовіри. Дієвим інструментом поточного парламентського контролю за роботою уряду виявилася інтерпеляція, яка може мати правові наслідки у формі відставки всього кабінету чи окремого міністра, а також процедура контрасигнатури. У РП коабітація є звичним явищем. Однак механізми раціоналізованого парламентаризму нейтралізують негатив від коабітації, зокрема, завдяки наявності конструктивного вотуму недовіри уряду, широких повноважень глави держави по розпуску парламенту, системи контрасигнації, одноосібної політичної відповідальності міністрів.

5. З метою вирішення проблеми слабкої політичної структури парламенту була запроваджена пропорційна виборча система, яка змінювалася виключно у межах пропорційної виборчої системи (зміна кількості і розмірів виборчих округів, принципів підрахунку місць у парламенті та прохідного бар'єру). Застосування цієї виборчої системи з високим прохідним бар'єром протягом кількох електоральних циклів сприяло раціоналізації парламентаризму шляхом зменшення числа ефективних парламентських партій і підвищення тривалості функціонування урядів.

6. Для РП протягом тривалого часу характерними були саме мінімально вирашені коаліції (формувалися в залежності від розміру політичних партій та інституційних рамок). Однак аналіз кількісних показників законодавчого процесу виявив, що з кожним електоральним циклом чисельність ухвалених законів збільшується, а різниця між ухваленими законами та внесеними на розгляд законопроектами залишається приблизно однаковою незалежно від

того, якими партіями сформована парламентська більшість. Рівень практичної реалізації ухвалених законів виявляє і поточний парламентський контроль за урядовою діяльністю у формі запитів та інтерпеляцій.

7. На підставі аналізу застосування системи раціоналізованого парламентаризму у РП сформульовано такі рекомендації для України:

Україна, як і Польща, запозичивши французьку модель організації державної влади, прагнула врахувати національні традиції і особливості. Проте ефективним раціоналізований парламентаризм може бути виключно при застосуванні усього набору його складових. При вибіркового застосуванні його складових це не дасть очікуваного результату, або ж матиме негативні наслідки. По-перше, позапарламентський принцип формування уряду і обмежені сфери компетенції парламенту щодо уряду роблять механізм стримувань і противаг неефективним, а парламент по суті не виконує притаманних йому функцій контролю і владну функцію через обмежені компетенції щодо виконавчої влади (відсутність можливостей поточного коригування складу уряду, умовні можливості по формуванню уряду, недостатня політична відповідальність уряду перед парламентом). По-друге, через обмежені можливості Президента щодо розпуску парламенту, а також через обмежений механізм політичної відповідальності парламенту перед виборцями (відсутність імперативного мандата, народної законодавчої ініціативи) немає ефективних механізмів впливу на непрацездатний парламент. По-третє, жодна виборча система без розширення колективної політичної відповідальності парламенту та одноосібної відповідальності окремих парламентарів не матиме належного ефекту. Хоча до парламенту й проходить незначна кількість політичних партій, необмеженість внутріпарламентських міграцій із фракції у фракцію спотворює результати волевиявлення і зводить нанівець цінність будь-якої виборчої системи.

Політична практика Польщі засвідчує, що в рамках конституції і процесуального законодавства можливе запровадження механізмів, здатних мінімізувати окреслені проблеми в Україні, а саме: парламент може бути ефективним тільки за умови розширення сфери його компетенцій, що в умовах раціоналізованого парламентаризму передбачає наявність одночасно сильного президента і сильного парламенту, але за умови його політичного структурування; парламентський принцип формування уряду, але за умови розширення можливостей розпуску президентом парламенту у випадку його непрацездатності; існуюче затягування обрання нового уряду після того, як попередній отримав резолюцію недовіри – не довше ніж 60 днів уряд продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи нового, слід замінити конструктивним вотумом недовіри, тобто якщо функціонування уряду не задовольняє парламент, то має бути одразу запропонована альтернатива; для посилення комунікації між парламентом та урядом доцільно розширити парламентський контроль за роботою останнього шляхом запровадження

практики надсилання депутатами не лише запитів, але й інтерпелляцій. Завдяки даній формі контролю підвищиться прозорість у реалізації програми діяльності вищого органу виконавчої влади; запровадження парламентського принципу формування уряду за польським зразком позитивно вплине на формування партійної системи, оскільки політичні сили будуть зацікавлені в отриманні максимальної кількості владних повноважень, що покращить рівень взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади за рахунок відповідальності уряду перед парламентом за реалізацію своєї програми діяльності. Тому запровадження раціоналізованого парламентаризму у його повному обсязі в Україні створить конституційну основу взаємозалежності парламентської більшості та коаліційного уряду, позитивно вплине на зниження рівня персоналізації політики і відповідно сприятиме функціональності політичних інститутів.

### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Нечипоренко Ю. Проблеми функціонування системи раціоналізованого парламентаризму (на прикладі Польщі та України) [Текст] / Ю. Нечипоренко // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін / відп. ред. О. В. Бабкіна. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2012. – Вип. 7. – С. 53 – 58.

2. Нечипоренко Ю. Система раціоналізованого парламентаризму : трактування поняття та визначення специфіки функціонування у транзитних країнах [Текст] / Ю. Нечипоренко // Вісник Дніпропетровського університету : науковий журнал / відп. ред. О. С. Токовенко. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетровського національного університету, 2012. – Т. 20, № 9/2. – Вип. 22 (3). – С. 195 – 200.

3. Нечипоренко Ю. Законодавча та установча функції парламенту Польщі : ефективність виконання [Текст] / Ю. Нечипоренко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України / гол. ред. Ю. А. Левенець. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – Вип. 1(63). – С. 362 – 375.

4. Нечипоренко Ю. Проблеми переходу від номінального до реального конституціоналізму в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Польщі та України) [Текст] / Ю. Нечипоренко // Гілея (науковий вісник) [збірник наукових праць] / гол. ред. В. М. Вашкевич. — К. : ВІР УАН, 2013. — Вип. 68 (№ 1). — С. 703 – 708.

5. Нечипоренко Ю. Функціональність уряду України в умовах конституційної моделі організації влади (реформа 2004 р.) [Текст] / Ю. Нечипоренко // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика



викладання соціально-політичних дисциплін / відп. ред. О. В. Бабкіна. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2013. – Вип. 10. – С. 71 – 76.

6. Нечипоренко Ю. Проблеми застосування раціоналізованого парламентаризму як політико-правової моделі організації влади в Україні та Польщі [Текст] / Ю. Нечипоренко // Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів [«Розвиток політичної науки : європейські практики та національні перспективи»], (1 бер. 2012 р., Чернівці). – Чернівці : Букрек, 2012. – С. 132 – 135.

7. Нечипоренко Ю. Взаємодія вищих органів державної влади в системі раціоналізованого парламентаризму [Текст] / Ю. Нечипоренко // Матеріали Міжнародної наукової конференції [«Восьмі юридичні читання. Правові проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства»], (10-11 жовт. 2012 р., Київ). – К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. – С. 357 – 359.

8. Нечипоренко Ю. Принципи формування політичної структури парламенту України та Республіки Польща [Текст] / Ю. Нечипоренко // Літописець : Збірник тез за матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції [«Права людини : історія і сьогодення»], (6 груд. 2012 р., Житомир). – Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2013. – С. 8 – 11.

9. Нечипоренко Ю. Специфіка конституціоналізму постсоціалістичних країн [Текст] / Ю. Нечипоренко // Вісник Прикарпатського університету. Політологія. – Івано-Франківськ : Вид-во Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, 2013. – Вип. 6-7. – С. 68 – 71.

10. Нечипоренко Ю. Установчі функції парламентів посткомуністичних країн на прикладі Польщі та України [Текст] / Ю. Нечипоренко // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих науковців [«Розвиток політичної науки : європейські практики та національні перспективи»], (1 бер. 2013 р., Чернівці). – Чернівці : Букрек, 2013. – С. 94 – 97.

## АНОТАЦІЇ

**Нечипоренко Ю.С. Раціоналізований парламентаризм як принцип організації роботи парламенту (на прикладі Республіки Польща).** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Національний педагогічний університет ім. М. Драгоманова. – Київ, 2013.

У дисертації здійснено комплексне дослідження системи раціоналізованого парламентаризму, з'ясовано зміст поняття «раціоналізований парламентаризм», виділено його основні складові у польському варіанті (принципи формування і функціонування коаліційного уряду, політична відповідальність уряду і право парламенту на поточне корегування складу

уряду, індивідуальна політична відповідальність урядовців; конструктивний вотум недовіри; право президента на дострокове припинення повноважень парламенту; процедура формування уряду; роль виборчої системи у політичному структуруванні парламенту), окреслено підстави закріплення даного феномену на конституційному рівні у посткомуністичних країнах, зокрема у Польщі. Також у роботі проаналізовано систему стримувань і противаг, яка лежить в основі взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади. Досліджено вплив виборчої системи на політичне структурування парламенту, а також практичну реалізацію раціоналізованого парламентаризму на основі результатів законодавчої діяльності польського парламенту, виконання парламентом контрольної функції щодо уряду, урядової стабільності. Проведено за принципом аналогії з точки зору функціональності аналіз конституційного об'єму законодавчих та установчих повноважень польського та українського парламентів і на цій підставі викладено пропозиції щодо застосування польського досвіду раціоналізованого парламентаризму.

**Ключові слова:** парламент, раціоналізований парламентаризм, конституціоналізм, вотум недовіри, політична відповідальність уряду, система стримувань і противаг, пропорційна виборча система, політичне структурування парламенту.

**Нечипоренко Ю. С. Рационализованный парламентаризм как принцип организации работы парламента (на примере Республики Польша).** – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 — политические институты и процессы. – Национальный педагогический университет им. М. Драгоманова. – Киев, 2013.

Диссертация посвящена исследованию рационализованного парламентаризма как принципа организации работы парламента, предложено авторское определение понятия «рационализованный парламентаризм» как закрепленной на конституционном уровне системы механизмов организации высших органов государственной власти в смешанных республиках, которая дает возможность повысить эффективность работы парламента и стабилизировать деятельность правительства в условиях неструктурированного парламента или в ситуации «разделенного правления» (коабитации). Принципы формирования и функционирования коалиционного правительства, политическая ответственность правительства и право парламента на текущую корректировку состава правительства, индивидуальная политическая ответственность министра; конструктивный вотум недоверия; право президента на досрочное прекращение полномочий парламента; процедура формирования правительства, роль избирательной системы в политическом структурировании парламента – определены как основные составляющие рационализованного парламентаризма в польском варианте.

В ходе исследования установлено, что в период трансформации политических систем посткоммунистических стран существовала проблема конфликтности между законодательной и исполнительной ветвями власти и для ее решения создатели новых демократических конституций использовали опыт Пятой республики Франции и на конституционном уровне рационализировали парламентаризм с учетом национальных особенностей. Проанализирована система сдерживаний и противовесов в процессе взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти как практическое воплощение исследуемой концепции. Отмечено, что конституционный процесс в посткоммунистических странах сопровождался противостоянием между демократической оппозицией и представителями бывшего режима в процессе распределения сфер компетенций между высшими органами государственной власти в условиях перехода от номинального к реальному конституционализму.

Исследовано влияние избирательной системы на политическую структуру польского парламента, проанализированы результаты его законодательного процесса и рассмотрена продолжительность работы правительств в контексте рационализированного парламентаризма.

Проведен сравнительный анализ результатов выполнения основных функций парламентами Республики Польша и Украины. Даны рекомендации по использованию польского опыта в отечественных реалиях с целью повышения качества законодательного процесса и улучшения механизмов взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

**Ключевые слова:** парламента, рационализированный парламентаризм, конституционализм, вотум недоверия, политическая ответственность правительства, система сдерживаний и противовесов, пропорциональная избирательная система, политическое структурирование парламента.

**Nechyporenko Y. S. Rationalized parliamentarism as a principle of parliament work organization (on the example of the Republic of Poland). – Manuscript.**

A dissertation for the degree of candidate in political science in speciality 23.00.02 – Political Institutions and Processes. – National Pedagogical Dragomanov University. – Kyiv, 2013.

The dissertation presents a comprehensive research of rationalized parliamentarism, the author specifies the content of the concept «rationalized parliamentarism», determines its main components in the Polish version (principles of formation and functioning of the coalition government, political responsibility of the government and parliament's right to perform current adjustment of the government composition, individual political responsibility of government members; constructive vote of non-confidence; president's right to dissolve the parliament; procedure of government formation; role of the electoral system in the the parliament political structuring), outlines the reasons of the phenomenon establishing at the

constitutional level in post-communist countries, particularly in Poland. This work contains a thorough analysis of the system of checks and balances, which lies in the basis of the legislative and executive branches of government interaction.

The author explored the influence of the electoral system on the parliament political structure as well as practical realization of rationalized parliamentarism on the basis of the results of the legislative activity of the parliament of the Republic of Poland, executing parliamentary control over government, government stability. The analysis of the constitutional scope of legislative and constituent powers of the parliaments of the Republic of Poland and Ukraine is carried under the principle of analogy in terms of functionality and thereupon it is proposed to apply the experience of the Republic of Poland in domestic realities.

**Key words:** parliament, rationalized parliamentarism, constitutionalism, vote of no confidence, government political responsibility, system of checks and balances, proportional representation electoral system, political structuring of parliament.



Підписано до друку 25.10.2013 р. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Наклад 100 прим. Зам. № 531.  
Віддруковано з оригіналів.

---

Видавництво Національного педагогічного університету  
імені М.П. Драгоманова. 01601, м. Київ-30, вул. Пирогова, 9  
Свідоцтво про реєстрацію ДК № 1101 від 29.10.2002. (044) 234-75-87  
Віддруковано в друкарні Національного педагогічного університету  
імені М.П. Драгоманова (044) 239-30-26



**НБ НПУ**



**\*100182572\***

Скачано с