

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

УДК 35.01

Валентина Годлевська

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор історичних наук, професор
e-mail: maolpava@ukr.net

**ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ
НАД ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ В ІСПАНІЇ**

У статті представлено аналіз парламентського контролю над виконавчою владою в Іспанії. Здійснення контрольної функції парламентом є одним із найважливіших складових його діяльності. Головною метою парламентського контролю є виявлення ключових проблем у діяльності державних органів, підвищення ефективності системи державного управління та привернення уваги відповідних державних органів та посадових осіб до виявлених у ході здійснення парламентського контролю недоліків з метою їх усунення.

Основними процедурами іспанського парламенту є законодавча діяльність, здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, ратифікація міжнародних договорів, призначення національних референдумів і деякі інші. Вивчення конституційної практики та національного законодавства Іспанії щодо взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади підтверджує, що до механізму перевірки діяльності Уряду входять два основні елементи: парламентський контроль та вимога політичної відповідальності Уряду. Парламентський контроль віднесено до повноважень Генеральних Кортесів, тобто обох палат, тоді як вимога політичної відповідальності зводиться виключно до Конгресу Депутатів. Нижня Палата Парламенту відіграє важливішу роль цьому процесі, оскільки лише може реалізовувати вимогу політичної відповідальності Уряду. Проте, Сенат, виключений з останнього повноваження, також може здійснювати контроль за Урядом, користуючись у цьому випадку всією сукупністю засобів, передбачених у конституційній системі Іспанії.

Ключові слова: Іспанія, законодавча влада, виконавча влада, парламентський контроль, Генеральні Кортеси, резолюція осуду, питання довіри.

Valentyna Hodlevska

**PECULIARITIES OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE EXECUTIVE
POWER IN SPAIN**

The article analyzes the parliamentary control over the executive branch in Spain. The exercise of the control function by the parliament is one of the most important components of its activity. The main purpose of parliamentary control is to identify key problems in the activities of state bodies, increase the efficiency of the public administration system and draw the attention of relevant state bodies and officials to the shortcomings identified during parliamentary control in order to eliminate them.

The main procedures of the Spanish parliament are legislative activity, parliamentary control over the activities of the executive branch, ratification of international treaties, the appointment of national referendums and some others. A study of Spanish constitutional practice and national legislation on the interaction of the legislative and executive branches of government confirms that the mechanism for reviewing the Government's activities includes two main elements: parliamentary control and the requirement of political accountability of the Government. Parliamentary control is the responsibility of the General Cortes, both chambers, while the requirement of political responsibility is limited to the Congress of Deputies. The lower house of parliament plays a more important role in this process, as it can only implement the requirement of political accountability of the Government. However, the Senate, excluded from the latter, may also exercise control over the

Government, using in this case the full range of means provided for in the Spanish constitutional system.

Key words: Spain, legislative power, executive power, parliamentary control, Cortes General, condemnation resolution, issues of trust.

Постановка проблеми. Контроль є однією з основних складових управління, саме він забезпечує так званий зворотний зв'язок між початковими планами та досягнутими результатами. Особливе місце в системі контролю займає державний контроль, який здійснюється з метою організації виконання законів та інших нормативних правових актів, дотримання державної дисципліни, належного використання фінансових коштів та майна. Самостійним відокремленим інститутом державного контролю є парламентський контроль.

Законодавча влада займає особливе місце в системі поділу влади, формує правовий фундамент для ефективної роботи всього державного механізму, визначає правила поведінки всіх учасників громадських відносин, чим займає першорядне місце у системі поділу влади. Саме вона встановлює правила поведінки стосовно інших гілок державної влади, визначає організацію та функціонування виконавчої та судової влади, виконує орієнтовну роль стосовно них, що не позбавляє їх самостійності, а навпаки, націлює на якісне та продуктивне їхнє функціонування. Основним чинником є те, що законодавча влада виконує контрольну функцію, перевіряючи у вигляді різних форм якості і своєчасність реалізації законів.

Здійснення контрольної функції парламентом є однією із найважливіших складових його діяльності. Існують різні думки про співвідношення законодавчої та контрольної функцій парламенту, але найкращою точкою зору є та, згідно з якою, діяльність парламенту розглядається в єдності його представницької, законодавчої та контрольної функцій. Контрольна діяльність виділяється як самостійна правова форма діяльності, що дозволяє найповніше розкрити політико-правову природу представницьких органів.

Головною метою парламентського контролю є виявлення ключових проблем у діяльності державних органів, підвищення ефективності системи державного управління та привернення уваги відповідних державних органів та посадових осіб до виявлених у ході здійснення парламентського контролю недоліків з метою їх усунення. Інститут парламентського контролю виступає однією з ключових ланок системи державного управління. Від його ефективності залежить реалізація рішень органів виконавчої влади, виконання бюджетних зобов'язань, а в результаті – забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовано наукові доробки зарубіжних науковців, в першу чергу іспанських, оскільки подібні вітчизняні дослідження відсутні. Ґрунтовними, на наш погляд, є праці Х. Кальвет Креспо, Е. Саенс Ройо, М. Р. Ріпольес Серрано, Х. Капо Хіуля, А. Торрес де Моралія, М. Альда Фернандеса, Л. Лопес Ньето, М. Санчес де Діуса. Увага науковців зосереджена на особливостях функціонування іспанського парламенту у поставторитарний період, політичному сенсі парламентського контролю, різних теоріях щодо нього, його практичному функціонуванні в Іспанії. Також ними представлений огляд даних, що стосуються законодавчих ініціатив Кортесів та їх активності в контрольній сфері [2; 3; 5-11].

Мета статті – проаналізувати особливості парламентського контролю над виконавчою владою в Іспанії.

Виклад основного матеріалу. Основними процедурами іспанського парламенту є законодавча діяльність, здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, ратифікація міжнародних договорів, призначення національних референдумів і деякі інші.

Відносини між урядом та Генеральними Кортесами на законодавчому рівні регулюються Розділом V Конституції Іспанії та низкою законодавчих актів.

Згідно з ними, Генеральні Кортеси здійснюють за урядом парламентський контроль. Найбільш важливі повноваження в цій сфері належать Конгресу депутатів. Форми парламентського контролю різноманітні. Конгрес депутатів формує уряд за участю монарха. У той самий час, якщо при формуванні уряду жоден з кандидатів посаду голови не отримує довіри протягом двох місяців, король розпускає Кортеси та призначає нові вибори (ст. 99) [1].

Вибори голови уряду проводяться шляхом непрямих виборів, членами законодавчої влади. Одразу після виборів до законодавчої влади, які проходять кожні чотири роки, лідер партії, що перемогла, або лідер найбільшої коаліції зазвичай пропонується королем на посаду голови уряду та обирається Конгресом депутатів. Заступник голови уряду призначається королем за поданням голови уряду. Після схвалення кандидата більшістю голосів у Конгресі депутатів та отримання згоди короля проводиться церемонія вступу на посаду. Церемонія проводиться у Залі аудієнцій палацу Сарсуела у присутності короля Іспанії, королеви та головного нотаріуса Королівства (міністра юстиції). Під час церемонії майбутній голова уряду складає присягу на Конституції або на Біблії з наступним текстом: «Обіцяю/Клянуся своєю совістю та честю віддано та в вірності королю виконувати обов'язки голови уряду, дотримуючись і примушуючи дотримуватися Конституції, фундаментального закону держави, а також зберігати в секреті зміст нарад ради міністрів» [3, с. 94].

Конгрес депутатів може висунути стосовно членів уряду звинувачення у зраді чи іншому злочині. Ініціатива повинна виходити щонайменше від четвертої частини членів палати та бути підтримана абсолютною більшістю голосів. Справа розглядається Кримінальною палатою Верховного суду.

Обидві палати Кортесів і їх комісії можуть вимагати від уряду надання будь-якої інформації. Члени палат мають право ставити питання уряду і вносити інтерпеляції.

За свою політичну діяльність уряд несе солідарну відповідальність перед Конгресом депутатів. Палати парламенту та їх Комісії можуть зажадати через своїх голів будь-яку необхідну інформацію та сприяння від уряду та його відомств, як і від будь-яких посадових осіб держави й автономних співтовариств, а також присутності на своїх засіданнях членів уряду. Останні в свою чергу допускаються до засідань палат та їх Комісій і мають право виступати на них, а також можуть просити про те, щоб необхідну інформацію надали службовці урядових відомств. Уряд і кожен з його членів зобов'язані відповідати на запити та питання, звернені на їхню адресу в палатах. Регламенти передбачають для таких цілей певний щотижневий мінімальний час. Будь-який запит може послужити підставою для внесення проекту постанови, в якому Палата висловлює свою думку [8, с. 101].

Ще одна форма парламентського контролю – резолюція осуду. Резолюція має бути запропонована однією десятою частиною депутатів і водночас включати пропозицію про кандидатуру посади голови уряду (ст. 113) [1]. Конгрес депутатів може поставити питання про політичну відповідальність уряду за допомогою прийняття постанови про недовіру абсолютною більшістю голосів. Постанова про недовіру не повинна ставитися на голосування раніше, ніж через п'ять днів з дня її внесення. Протягом двох перших днів згаданого терміну можуть бути внесені альтернативні постанови. Якщо постанова про недовіру не прийнята Конгресом, депутати не можуть вносити іншу пропозицію в період роботи тієї ж сесії [1].

Така процедура радше забезпечує стійкість уряду, оскільки прийняття резолюції вимагає і погодження кандидатури нового голови уряду, і отримання абсолютної більшості голосів членів Конгресу, тоді як для висловлення довіри уряду достатньо зібрати просту більшість голосів депутатів.

Але ще є поняття «питання довіри». Різниця між резолюцією осуду й «питанням довіри» полягає в політичному відтінку. Резолюція осуду ініціюється безпосередньо парламентом, зазвичай опозиційними групами з наміром позбавити підтримки прем'єр-

міністра, тоді як «питання довіри» висуває сам голова уряду, щоб отримати схвалення своєї програми дій. Якщо Конгрес відмовляє в довірі уряду, він подає Королю заяву про відставку, після чого призначається новий голова уряду відповідно до положень статті 99. Якщо Конгрес приймає постанову про недовіру, уряд подає Королю заяву про відставку, а кандидат, представлений постановою, розглядається як такий, що отримав довіру палати відповідно до статті 99. Король призначає його головою уряду.

Уряд, який відправили у відставку, продовжує діяти та має широкі повноваження, які є як наслідком ослаблення після відставки уряду важелів контролю з боку Генеральних Кортесів, так і необхідністю нормального функціонування уряду для задоволення ним публічного інтересу. До такого уряду не можуть бути пред'явлені політичні санкції (основна політична санкція – відставка, вже здійснена). З кола його повноважень, однак, виключається таке, як розпуск Конгресу Депутатів та Сенату, що дозволяє у цій ситуації підтримувати рівновагу між законодавчою та виконавчою владою.

Парламентський контроль над виконавчою владою зафіксований також у низці законодавчих актів. Так, зокрема 26 стаття закону «Про уряд» містить наступні положення:

1. уряд у всіх своїх діях підпорядковується Конституції та правовій системі загалом;

2. усі дії та бездіяльність уряду підлягають політичному контролю Генеральних Кортесів [4, с. 35086].

Демократичний принцип, перенесений на діяльність контролю, вимагає, щоб меншість могла контролювати діяльність уряду та більшість, що його підтримує. Таким чином, меншість через контроль не тільки зможе забезпечити загальний інтерес, носієм якого вона є настільки ж, як і більшість, але також зможе розкрити свої програмні принципи, щоб більшість уряду могла взяти на себе відповідальність.

Коли, навпаки, механізми контролю залишаються в руках більшості, яка підтримує уряд, контроль може бути спотворений, перетворюючись на інструмент, який служить для того, щоб більшість «увічнила» себе у владі. Дійсно, більшість може використовувати контроль лише з метою надання уряду виправдувального громадського форуму (який можна назвати контролем та оприлюдненням), зміною природних функцій контролю (перевірка, переслідування та прийняття виправних чи ратифікаційних заходів) [6, с. 174].

Вивчення конституційної практики та національного законодавства Іспанії щодо взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади підтверджує, що до механізму перевірки діяльності уряду входять два основні елементи: парламентський контроль та вимога політичної відповідальності уряду [10, с. 238]. Парламентський контроль віднесено до повноважень Генеральних Кортесів, тобто обох палат, тоді як вимога політичної відповідальності зводиться виключно до Конгресу Депутатів. Нижня Палата Парламенту відіграє важливішу роль цьому процесі, оскільки лише може реалізовувати вимогу політичної відповідальності уряду. Проте, Сенат, виключений з останнього повноваження, також може здійснювати контроль за урядом, користуючись у цьому випадку всією сукупністю засобів, передбачених у конституційній системі Іспанії.

Сучасна демократична держава не могла дозволити собі виключити контроль за урядовою політикою, оскільки інакше існує загроза зростання бюрократії - одного з головних ворогів демократії. Баланс регулювання виконавчої влади, який спостерігається в Іспанії, є основним фактором, що сприяє збереженню стабільності уряду та всієї системи державної влади країни.

Список використаних джерел:

1. Испания. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1982. 351 с.
2. Capo Giol J. Oposicion y minorias en las legislaturas socialistas. *REIS*. № 66. 1994. P. 91-113.

3. Calvet Crespo J. Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España. *Política y Sociedad*. 2003. Vol. 40. Num. 2. P. 89-103.
4. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*. № 285, de 28 de noviembre de 1997. P. 35082-35088.
5. Fernandez Mercedes A., López Nieto L. El parlamento español: 1977-1993 Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. 1993. № 81. Julio-Septiembre P. 241-264.
6. Ripollés Serrano M. Gobierno en funciones y control parlamentario. *Revista española de derecho constitucional*. 2017. № 109. P. 155-183.
7. Ripollés Serrano M. Las cortes generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema polític. *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la constitución / María Isabel Álvarez Véllez*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2004. P. 55-78.
8. Sarasola I. Fernández. El control parlamentario y su regulación en el Ordenamiento español. *Revista española de derecho constitucional*. 2000. № 60. P. 89-114.
9. Sáenz Royo E. El papel del parlamento español en la democracia de partidos. *Revista de Derecho Político*. 2008. № 73. P. 149-176.
10. Sánchez de Dios M. La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del «gobierno de partido». *Política y Sociedad*. 2005. Núm. 1. P. 227-255.
11. Torres del Moral A. El lugar de la Cortes Generales en el sistema constitucional español. *Anuario jurídico de La Rioja*. 1995. № 1. P. 29-54.

УДК 005.33

Емілія Мельник

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат філософських наук, доцент
e-mail: emili.melnik@vspu.edu.ua

Віталій Гриб

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат філософських наук, доцент
e-mail: vitalii.gryb@vspu.edu.ua

УПРАВЛІНСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЯК СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО БУТТЯ

У статті проаналізовано зміст та природу управлінського потенціалу завдяки залученню нового концепту «епістемологічна публічність» (Мельник Е., Гудков С. та ін.), яка набуває соціальної, інтелектуальної спрямованості задля розвитку суспільства. Продемонстровано фіксацію та розкриття взаємозв'язків сфери епістемологічного дискурсу та типології держав за принципом управління (керування). Розглянуто теорію екстрактивних і інклюзивних економічних і політичних інститутів, які у процесі соціально-економічного розвитку держав демонструють полярні результати (Д. Аджемоглу і Дж. Робінсон).

Звернено увагу на важливість створення умов щодо формування єдиної соціальної цілісності, яка містить традицію, культурні звичаї, інтелект, правову складову, оскільки вони є основою формування загальних суспільних цінностей. Актуалізується питання про аксіологічний модус даного концепту, а також аналіз методологічних основ розвитку наукових знань (епістемології) щодо їх включення в управлінський аспект. Авторами запропоновано поняття «епістемологічна публічність» через розкриття системних відносин (зв'язків) щодо основних феноменів управління знаннями («куматоїд», «case studies», «абдукція», теорія артикуляції) для збереження, відтворення та розвитку інтелектуальних ресурсів, забезпечення ефективного фахового осмислення дій (практик), які стають запорукою досягнення професійних цілей. Обґрунтовано думку, що «епістемологічна публічність», завдяки