



КОНСТИТУЦІЯ, ПАРЛАМЕНТ ТА ПРОЦЕСИ ПРИЙНЯТТЯ УЗГОДЖЕНОГО РІШЕННЯ. СПОСТЕРЕЖЕННЯ НА ОСНОВІ БЕЛЬГІЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Франсіс ДЕЛЬПЕРЕ

Почесний професор Католицького університету Лувена

Член Палати представників Королівства Бельгія

Член Королівської академії Бельгії та Інституту Франції

Бельгійська держава зазвичай вважається державою складною¹. У своїй новітній історії вона зазнала змін у численних та іноді суперечливих інституціях. Значною мірою вони стосуються організації та роботи парламентських асамблей. Сучасна конституційна система є наслідком цих змін.

Бельгійська держава утворилася у 1831 році (сто вісімдесят сім років назад) у формі унітарної держави з широкою децентралізацією на користь провінцій та комун (Конституція від 07 лютого 1831 року). Використовуючи французький та англійський досвід першої чверті XIX століття, вона створила ліберальний парламентський устрій, що ґрунтувався на двох палатах. Первісна Конституція змогла стати прикладом для всіх держав (у Європі та за її межами).

Починаючи з 1952 р. Бельгійська держава також долучилася до процесів, метою яких є забезпечення найширшої інтеграції держав, що входять до складу Західної та Центральної Європи. Висловлювання може здатися анекдотичним. Але все ж нагадуємо, що сьогодні Брюссель розміщує у себе деякі з найбільш важливих інституцій Євросоюзу, у тому числі Європейську комісію.

Починаючи з 1970 року (тобто вже майже півстоліття), Бельгійська держава трансформувалася у декілька етапів (те, що політичним жаргоном називають «державні реформи»; наразі їх шість; остання була у 2014 р.) у федеративну державу. Режим територіальної децентралізації не скасовується. Але виникають та отримують суттєві повноваження та засоби нові політичні адміністративно-територіальні утворення – спільноти та регіони. Судячи з усього, ця зміна, яка є «федералізмом шляхом роз'єднання», ще не завершилася.

Зараз 2018 р. Без зайвого оптимізму та знаючи про загрози, які для існування Бельгії несуть течії боротьби за відокремлення (на Півночі країни), можна вважати, що наразі федеративна держава переживає відносну рівновагу (як скаже дехто - реальну стабілізацію) в упорядкуванні та функціонуванні своїх інституцій. Вона живе у мирі зі своїми сусідами. Наразі здається, що держава захищена від несподіваних процесів роз'єднання (у вигляді відокремлення за спільною згодою чи за умови односторонньої поступки), або у вигляді процесів поступового занепаду².

1 Ф. ДЕЛЬПЕРЕ «Федеральна складність» у збірці пам'яті Пера Пакте «Дух інституцій, рівновага органів влади», Париж, вид-во «Dalloz», 2003, стор. 117.

2 По всіх питаннях див. Ф. ДЕЛЬПЕРЕ «Бельгійська держава», Брюссель, 2017, серія «Кишенькова академія».

Як пояснити цей успіх³? Даємо відповідь у загальних рисах. Впродовж половини століття Конституція Бельгії застосувала всі правила, інституції, технології і методи. Також вона розробила сукупність практичних методів. І всі вони викликані головною ідеєю, і, мабуть, слід говорити про справжню політичну філософію. Ця ідея – ідея «узгодженості».

Ідея зрозуміла. Бельгійська держава не хоче нікому і за жодних обставин нав'язувати вибір, що був би зроблений в односторонньому або централізованому порядку, тобто авторитарним шляхом, з боку діючого уряду та парламентської більшості, яка його підтримує.

Підхід інший. Підхід має бути інклюзивним. Потрібно задіяти максимальну кількість політичних учасників у процесі прийняття рішення; потрібно, по можливості, отримати їхнє сприяння для визначення найбільш важливого політичного, економічного, соціального та культурного вибору; потрібно, по можливості, задіяти їх у реалізації прийнятих рішень.

Як казав Монтеск'є, органи влади повинні йти «разом». Наразі Конституція Бельгії пішла ще далі. Крок за кроком, вона впроваджує нову інституційну філософію. Аби домогтися прихильності найбільшої кількості громадян, потрібно, аби органи державної влади дійшли між собою згоди щодо рішень, які вони приймають; потрібно, аби вони залучили до цього процесу економічні, соціальні та культурні групи.

Особливі правила організації та роботи мають дати змогу цій ідеї розквітнути. Ці правила стосуються державного устрою в цілому (розділ I) та впорядкування парламентських асамблей (розділ II).

Немає потреби казати, що ідея «узгоджуваності», якщо можливо використовувати цей неологізм, має виходити за межі концепції та укладання законів. Вона повинна бути в свідомості політичних учасників. Вона повинна проявлятися у способах «заняття політикою».

Ця доповідь ілюструє, за допомогою кількох прикладів, найбільш значні прояви цього інституційного феномену.

3 У момент встановлення найвиваженішого діагнозу неможливо утриматися від формування двох методологічних застережень. З одного боку, технології, методи, правила та процедури, що передбачаються з цього приводу, не можуть вважатися рецептами, які можна взяти ізолювано і випробувати на власній розсуд у іншій державі. Найчастіше вони стають частиною інституційної системи, яка має власну цілісність, але якщо вона поділена на частини та дезорганізована, то може втратити більшу частину своєї користі. У якості приклада: ні до чого при двопалатній системі ставити собі питання про порядок функціонування однієї асамблеї, не знаючи нічого про методи та роботу іншої. З другого боку, нелегко перенести у наявну політичну систему інституцію, що працює (тобто працює добре) у іншій системі. Прищепи не завжди приймається. Аби пересадка вдалася, вона передбачає необхідну тотожність інтересів «донора» та «реципієнта». Може виявитися корисною або просто необхідною мінімальна спільна культура, побудована, наприклад, на виконанні текстів законів та прийнятті правил правової держави.

РОЗДІЛ I – УЗГОДЖЕННЯ НА РІВНІ ДЕРЖАВИ

Суспільний договір, якщо використовувати мову Жана-Жака Руссо, це найбільш довершена форма узгодженості. Саме на засадах консенсусу досить об'єднане політичне суспільство створює (I) та організовує (II) державу. Також воно впроваджує інституції (III) та процедури (IV), що є частиною цього ж замислу.

I – СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВИ

Народження держави залежить від фактів, які не є суто юридичними або інституційними, але які знаходяться у більш загальному політичному середовищі. І було б неправильним ігнорувати цю реальність. При чому з обох точок зору – міжнародної та внутрішньої.

1. Слід враховувати відносини держави, які вона може мати з сусідніми державами і взагалі з іншими державами **міжнародної спільноти**.

Бельгія здобула свою незалежність у 1831 р. Для цього вона скористалася підтримкою великих європейських країн. У ХХ столітті вона зазнала дві світові війни. Завдяки своїм союзникам вона вийшла з них переможницею. З середини ХХ століття вона працює у різних за значимістю міжнародних коаліціях над забезпеченням безпеки своїх кордонів та над своїм захистом проти воєнних конфліктів, що можуть мати негативні наслідки для її прав та інтересів (Конституція, ст. 168).

Зовнішня стабільність може допомогти зберегти внутрішню. Іншими словами, спокійний міжнародний клімат є запорукою стабільності всередині самої держави. Хоча б тому, що державні інституції не змушені, постійно або час від часу, працювати в умовах, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями.

2 Крім того, Бельгія створила себе завдяки об'єднанню католицьких та ліберальних політичних сил (це явище зазвичай називають «уніонізмом»).

Саме з цього моменту розвивалася **культура дискусії, переговорів та узгодження**.

Політичні партії, чоловіки- й жінки-політики, уповноважені особи охоче погоджуються вести поглиблені дискусії зі всіх спірних питань – політичних, економічних, соціальних та культурних. Вони роблять це в Парламенті, в пресі, соціальних мережах та у повсякденному житті⁴.

⁴ *Якось мене запитали про відносини бельгійських чоловіків- та жінок-політиків, і я дозволив собі сказати, що вони вимагають від себе дотримання простого, навіть наївного правила: «Сльози - у роздягальні» (the arms in the cloakroom). Аби було зрозуміло: вираз мав і має розумітися як у прямому, так і у переносному значенні.*

Це і є загальноприйнятне переконання. По суті, напружені політичні та соціальні відносини улагоджуються не на вулиці. Конфліктні питання обговорюються на переговорах, що можуть виявитися довгими та важкими, але які, у найкращому випадку, у якійсь момент закінчуються прийнятним компромісом. Для всіх.

Скоріше **«культура компромісу»**, ніж культура нещадної боротьби, є головною складовою у пошуку політичних рішень. «Дискутуймо, дискутуймо, дискутуймо...» - ось яке гасло. Це може здатися малоефективним, дорогим, неоригінальним... Але, в далекій перспективі, навчання і практика дискусії, переговорів, і, - чому б ні, - діалогу можуть виявитися корисними у політичному суспільстві, що хоче бути демократичним.

II – ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ

Конституція ставить перед собою завдання встановити колони храму. І вони мають бути якомога міцніші. Також вони мають отримати широке політичне схвалення: у стінах асамблей та серед населення. За необхідності вони повинні зміцнитися за рахунок процедур перегляду.

До цієї організаційної перспективи відносяться три інституційні факти.

1. Конституція Бельгії вважається непохитною (Конституція, ст. 195). Конституція змінюється не так, як закон: потрібно створити орган установчої влади; потрібно дотримуватися всіх процедур та їхньої послідовності (заява, розпуск, вибори, і, власне кажучи, перегляд); особливо слід враховувати необхідні більшості (дві третини присутніх та дві третини голосуючих) у кожній палаті; потрібно працювати протягом п'ятирічного терміну повноважень.

Текст Конституції не змінюється «нашвидкуруч». Неможливо отримати «все і зараз». З часом потрібно буде провести перегляд. Бельгійській державі не властива складна система внесення змін до Конституції. Система ґрунтується на праці на зразок тієї, яку було написано під керівництвом С. ГАМБІНО та Ж. д'ІГНАЦІО (*«Перегляд Конституції і його терміни. На основі теорії Конституції, внутрішнього права та іноземного досвіду»*, Мілан, вид-во «Giuffrè», 2007), для того щоб визначити різні процедурні методи, які можна застосувати.

І головне. Існування необхідних у Бельгії двох більшостей, що складаються з двох третин і які мають бути зібрані у кожній законодавчій палаті, зобов'язує вдаватися до попередніх узгоджень, які, найчастіше, проходять поза партіями, що входять до складу парламентської більшості.

Впродовж останніх п'ядесяти років непохитність процедури перегляду Конституції у Бельгії не завадила діям установчого характеру. В середньому, перегляд необхідний кожні десять років (1970, 1980, 1988, 1993 р.р.) з систематизацією тексту Конституції (лютий 1994, 2001, 2014 р.р.).

2. Інституційні реформи, що привели до створення федеративної держави, суттєво змінили стан політичних відносин.

До «розподілу влади» у тому вигляді, у якому він застосовується у федеративній державі, додається «поділ повноважень», який застосовується в унітарній державі. Цей подвійний поділ політичних і соціальних відносин може сприяти перешкоджанню діям органів державної влади, що виявляться занадто заповзятими.

Федеративна держава завжди базується на такому понятті, як «foedus» (пакт, угода) між різними складовими держави – федеральними та тими, що є учасниками федерації. Така угода є найбільш характерним проявом політичного вибору, в основі якого лежить узгоджене рішення.

Форма бельгійського федералізму заслуговує на увагу. Федеральна держава, яка спочатку налічувала дві великі спільноти – французьку та фламандську – не звертається до асамблеї, яка б ураховувала наявність складових частин держави і яка б зробила їх рівними (наприклад, у паритетному Сенаті). У розвитку логіки рівності⁵ і навіть «узгоджуваності» держава пішла далі. Вона вимагає, аби і сама Рада міністрів, яка на федеральному рівні⁶ є справжнім двигуном роботи уряду, утворювалася на засадах рівності.

За умови дотримання цього принципу (а у діючому уряді це не так), політичні сили двох спільнот вимушені врівноважитися та виробити політику, прийнятну для держави в цілому⁷.

3. Пропорційна виборча система (метод д'Ондта) діє у Бельгії з 1893 року. Зокрема на національному рівні, але також на регіональному та, із застосуванням іншого порядку, - на місцевому. Відомо, що така система провокує збільшення політичних партій не тільки під час виборчих кампаній, але й у складі асамблеї.

На даний час Палата представників має 13 політичних партій. Найбільша

⁵ Ф. ДЕЛЬПЕРЕ та М. ВЕРДЮССАН «Рівність як міра федералізму» у книжці Жана-Франсуа Годро-Деб'єна і Фаб'єна Желіна (дир.) «Федералізм у всіх його проявах. Управління, специфіка і методологія», вид-во «Bruylant - Yvon Blais», Брюссель – Ковансвіль, 2005, стор. 193-208.

⁶ І. ЛЕЖЕН «Конституційне право Бельгії. Основи та інституції», Брюссель, вид-во «Larcier», 2010, стор.451: «У країні, де численність партій, пов'язана з нашаруванням лінгвістичного та ідеологічного критеріїв, обов'язково призведе до виникнення багатопартійних парламентських більшоств та коаліційних урядів, Рада міністрів може виконувати свою функцію тільки за умови дотримання правил колегіальності, консенсусу та солідарності... Процедура знаходження консенсусу – це процедура прийняття обговореного рішення».

⁷ Занадто велика складність упорядкування державних інституцій може зробити державний устрій незрозумілим для громадянина. Вона може допомогти утворити прірву між громадською думкою та створеними органами влади. В цьому сенсу вона не слугує демократичній справі. Крім того, режим ваги і противаги (checks and balances), як кажуть у США, може, якщо йому не надавати значення, призвести до блокування, тобто до паралічу державних інституцій.

налічує 31 члена зі 150, тобто насили 20%. Палата – це мозаїка.

Пропорційне представництво позначається на організації та роботі органів державної влади. Воно запобігає виникненню занадто сильних більшостей. Воно вимагає створення коаліційних урядів (однопартійного уряду не існує вже сто років...), воно запобігає появі цілісної опозиції, воно захищає від занадто явних політичних чи ідеологічних потрясінь.

Кожні п'ять років політичні партії повинні дійти згоди з метою визначення системної урядової програми та для утворення парламентської більшості (з чотирьох, п'яти або шести груп), яка б змогла подолати 50%-й поріг. Протягом періоду діяльності коаліційна система вимагає від партій уряду вносити рішення згідно з процедурою консенсусу.

Ми відчуваємо переваги системи. Але також бачимо її недоліки. Після закінчення федеральних виборів довгострокові політичні кризи (понад 500 днів у період з 26 квітня 2010 р. до 06 грудня 2011 р., з дуже об'ємним поясненням того, що прийнято називати поточними справами) можуть поглибитися та спричинити свого роду «канікули влади». Узгодження може забрати деякий час.

III – ІНСТИТУЦІЇ ДЕРЖАВИ

У сучасній державі інституції можуть мати стабілізаційну функцію. На даний час їм належить забезпечувати **«врегулювання нормативної діяльності державних органів»**, згідно з виразом, що використовується у праві V Французької республіки⁸. Ці інституції можуть мати юридичну і навіть судову функцію. А це надає їхнім рішенням влади, яка поширюється на всіх – на державні органи та на громадян.

1. У Бельгії Конституційний суд виконує свою справу з 1984 року⁹. Це судова інституція (Конституція, ст. 142). Ми схильні вважати, що діяльність суду допомогла закласти основи цілісної федеративної держави та розробити передові правила, що стосуються як федеральних органів влади, так і органів влади учасників федерації¹⁰.

Законодавчий відділ Державної ради змушений, у свою чергу, зібрати

⁸ Конституційна рада, рішення № 62-20 DC від 06 листопада 1962 р., cons. 2. Adde: Ж. БЕРГУНЮ, «Конституційна рада і законодавець», у період. вид. «Нові зошити Конституційної ради», 2013, № 38, стор. 5 - 21.

⁹ По всіх питання див. Ф. ДЕЛЬПЕРЕ та А. РАССОН-РОЛАН, «Арбітражний суд», Брюссель, вид-во «Larcier-er», 1996, серія «Нотаріальний реєстр». Adde : М. ВЕРДЮССЕН «Конституційна юстиція», Брюссель, вид-во «Larcier», 2012.

¹⁰ По всіх питання див. Ф. ДЕЛЬПЕРЕ та А. РАССОН-РОЛАН, «Арбітражний суд», Брюссель, вид-во «Larcier», 1996, серія «Нотаріальний реєстр». Adde : М. ВЕРДЮССЕН «Конституційна юстиція», Брюссель, вид-во «Larcier», 2012.

точки зору з приводу конституційності норм, що перебувають на стадії законопроекту. Він зобов'язаний робити це щодо законів, декретів, постанов та положень, які видають урядові федеральні органи або органи, що входять до складу федерації; також вона може робити це стосовно правил з парламентської ініціативи. Якщо такі точки зору надходять вчасно, якщо вони не обмежуються тільки думкою про форму або процедуру, якщо державні органи погоджуються враховувати точки зору, яких вони вимагали, то Державна рада може сприяти якості чинного законодавства. А Конституційний суд може прийняти естафету від законодавчого відділу.

Питання про роль інституцій конституційної юстиції було темою багатьох доповідей у сфері конституційної доктрини у Бельгії та за кордоном. На них можна посылатися.

2. Так само можна вважати, що діяльність незалежних юрисдикцій може мати стримуючу дію. Коли вона полягає у намаганні застосовувати санкції до актів державних органів, зокрема урядових та адміністративних, які не визнають правил, що діють у правовій державі, то сприяє виникненню довіри громадянина до діяльності держави. Ефективний захист прав громадянина є неабиякою складовою врегулювання політичних відносин.

3. Бельгійська Конституція не забуває посылатися на міжнародні договори, які, як, наприклад, Хартія основних прав Європейського Союзу або Європейська конвенція з прав людини, також надають громадянину можливість звернутися з позовом до **міжнародної судової інстанції** – Суду Європейського Союзу або Європейського суду з прав людини (ст. 34). Вона робить це тихо, але впевнено.

Судові рішення, винесені через багато років після виникнення спірних фактів, і які остаточно кладуть край спірному питанню, можуть по-своєму знижувати градус спору та стабілізувати політичний режим в цілому.

Неможливо ігнорувати проблеми, що можуть бути спричинені співіснуванням двох судових інституцій, які діють у різних інституційних рамках і розвивають окремі юриспруденції¹¹.

¹¹ З цього питання див. Ф. ДЕЛЬПЕРЕ «Захист основних прав у Європі: скільки триватиме курс гармонії?», у *Liberae cogitationes. Liber amicorum Marc Bossuyt* (ред. А. АЛЕН, В. ДЖУСТЕН, Р. ЛЕЙСЕН та В. ВЕРРІГДТ), Кембрідж-Антверпен, Портленд, вид-во «Intersentia», 2013, стор. 197 : « Гармонія заслуговує на те, аби її шукали у двох напрямках. Перший шлях зазвичай невизнаний. Це шлях вироблення та тлумачення норм. Другий – більш звичний. Це шлях розробки та укладання судових рішень... Якщо діалог з приводу нормативів та судових рішень відбувається у контексті розуміння, поваги та рівноваженості, він може стати містком між суперечливими інтересами. Він може сприяти встановленню миру серед суддів і, чому б ні, серед юристів. Він може забезпечити побудову «правової спільності» (Суд Європейського союзу, 23 квітня 1986 р., Партія «Зелених», 294/83, Збір., стор. 1365).

РОЗДІЛ II. – УЗГОДЖЕННЯ НА РІВНІ ПАРЛАМЕНТУ

Парламент – це місце дебатів. Всі розмовляють між собою. Всі дискутують щодо суспільного вибору. В ідеалі, між представниками політичного суспільства встановлюється діалог, незалежно від партій та рухів, до яких вони належать, та незалежно від того, чи знаходяться ці партії та рухи у більшості чи в опозиції.

В залежності від якості, у якій виступають співрозмовники, узгодження може набувати різних форм. Узгодження між асамблеєю та урядом, який перед нею відповідає. Узгодження всередині асамблеї між політичними формуваннями, що входять до коаліційної більшості. Узгодження між формуваннями, що підтримують уряд, та формуваннями, що входять до складу опозиції. Також може бути узгодження між політичними, економічними та соціальними силами, що не входять до Парламенту, але можуть брати участь у деяких його завданнях...

У цьому розумінні Конституція, закони (зокрема спеціальні) та постанови асамблей приймаються згідно з умовами своєчасності. Ці умови дають можливості пошуку необхідного чи доцільного консенсусу. Це не означає, що діючі політичні сили приймуть їх, відмовляться від нав'язування своєї волі та не будуть добиватися більш широкого членства. Крім законів, діяльність Парламенту також може сприяти використанню механізмів «узгоджуваності». Якщо брати до уваги перспективу участі, то вони також можуть використовуватися для процедур, що дозволяють громадянам або групуванням, що їх об'єднують, виражати з різною силою свою точку зору на всенародному обговоренні.

Якщо казати конкретно, слід розглядати питання з двох точок зору: з точки зору організації та з точки зору роботи Парламенту.

I. ОРГАНІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ

Парламент Бельгії, такий як він є, відповідає принаймні двом вимогам узгодження. Слід поставити собі питання про спосіб організації асамблей та їхніх комісій.

1. ДВІ АСАМБЛЕЇ

Бельгія здавна практикує двопалатну систему. Є дві асамблеї: Палата представників та Сенат. Разом з федеральним урядом вони утворюють «законодавчу владу» (Конституція, ст. 36).

Спочатку ціль була переважно технічного характеру. Два послідовних розгляди дозволяли, як здавалося, покращити якість закону. Як казав професор

Бартелемі на початку ХХ століття, «зір один, але я краще бачу обома очима».

Починаючи з 1970 р. мета стала більш політичною. Передбачалося, що Палата представників представлятиме Палац Нації в цілому (Конституція, ст. 42). Тоді як Сенат представляє на федеральному рівні адміністративно-територіальні утворення у складі федерації; здебільшого він складається з депутатів, що також мають мандат в одному з парламентів спільноти або регіону; він дає можливість адміністративно-територіальним утворенням у складі федерації брати участь у розробці напрямків федеральної політики.

Ця двопалатна система заснована на нерівності. Вона позбавляє Сенат будь-якої участі у голосуванні бюджету. Вона не дозволяє йому здійснювати політичний контроль за урядом та його службами. Навіть з точки зору законодавства поле участі Сенату зведене до мінімуму.

Як зазначає, зокрема, Конституція, існує три види законів:

- *«однопалатні закони» (Сенат про це не має знати (Конституція, ст. 74: «Крім, випадків, встановлених у ст.ст. 77 та 78, федеральна законодавча влада виконується спільно Королем та Палатою представників);*
- *«обов'язкові двопалатні закони» (їх небагато, але у цьому випадку потрібна участь обох асамблей на засадах повної рівності (Конституція, ст. 77);*
- *«факультативні двопалатні закони» (законопроекти яких більшість депутатів Сенату та не менше однієї третини депутатів кожної лінгвістичної групи може запропонувати і, можливо, внести в них поправки (Конституція, ст. 78).*

Певна річ, можуть виникнути труднощі з приводу точного визначення меж цих трьох категорій закону. Обидві палати можуть не дійти згоди щодо способу вирішення проблеми. Як врегулювати конфлікти повноважень? Відповідь дає ст. 82 Конституції. Утворюється - дуже важливий вираз - **«парламентська узгоджувальна комісія»**. Вона формується на принципі рівності: з 11-ти членів Палати представників та 11-ти сенаторів. Вона виносить рішення, намагаючись зібрати більшість «у обох складових комісії». Якщо цього неможливо досягти, комісія виносить рішення більшістю у розмірі двох третин своїх членів. Ця кваліфікована більшість може бути отримана лише шляхом діалогу між депутатами та сенаторами. У будь-якому випадку це і є мета.

2. ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІСІЇ

Пропорційне представництво (*surra*) впливає не тільки на вибори Палати представників. Воно поширюється на всю конституційну систему і, зокрема, на внутрішню організацію палат. Там результати її дії такі самі.

Ст. 158 Регламенту Палати представників проголошує, зокрема, наступне. Призначення (всі призначення, великі і малі), які Палата проводить серед своїх членів, «здійснюються за принципом **пропорційного представництва** політичних груп». Та ж стаття зазначає, що «**пропорційне представництво** політичних груп встановлюється виходячи з кількості мандатів, отриманих цими групами після кожних виборів Палати представників». Також Регламент додає у ст. 159, що «коли Палата повинна призначити делегатів міжнародних асамблей», вона призначає їх за принципом пропорційного представництва.

Кожна парламентська комісія – це Палата «у зменшеному форматі». Принцип її утворення – один в один. Головування комісіями призначається за такими ж принципами. В силу обставин головування належить як учасниками більшості, так і учасниками опозиції.

Інакше кажучи, у державі, що користується виборчою системою пропорційного представництва, парламентська робота не може відбуватися без постійних узгоджень між політичними партіями, що належать до різних і навіть опозиційних таборів.

Щотижня збираються Конференція голів (у Палаті представників) і Бюро (у Сенаті) для здійснення цих узгоджень та для визначення, шляхом співпраці з урядом, програми та календарю роботи парламентських інституцій. Такий метод узгодженої роботи допомагає «зменшити тертя механізмів» парламентської машини.

II. РОБОТА ПАРЛАМЕНТУ

Як принцип узгодження впишеться у роботу парламентських асамблей? Чи існують методи, більш доцільні за інші, сприяння діалогу між політичними учасниками?

Перша відповідь – технічного характеру. Слід враховувати порядок, до якого вдається Конституція, зокрема тоді, коли потрібно перевірити, чи зібрано необхідні більшості в Парламенті. Друга відповідь – процесуального характеру. Існують методи, наприклад, процедура «тривожного дзвоника», метою чи результатом дії яких є заспокоєння настроїв, пом'якшення політичної дискусії, вичікування або, в найкращому випадку, знаходження консенсусних рішень.

1. ПІДРАХУНОК БІЛЬШОСТЕЙ

У парламентській асамблеї є просте правило роботи. Аби прийняти рішення, **ведеться підрахунок учасників**. Так, але як рахувати? Як рахувати

більшості для здійснення законодавчої роботи¹²? Як перевірити, що більшість набрана, коли потрібно висловити довіру до уряду чи навпаки - критикувати його?

Ці питання можуть здатися простими. Відповіді геть різні у всіх Парламентах. Які ж рішення переважають у Бельгії?

Для голосування закону необхідно дотримуватися двох конституційних правил.

Простіше кажучи, спочатку треба зібрати необхідну кількість парламентарів. Є сто п'ятдесят депутатів. У залі засідань мають сидіти сімдесят шість. Якщо ця цифра менше, то в асамблеї не може бути жодного рішення, жодного голосування. Голосування, яке б могло відбутися за присутності на засіданні менше 76 депутатів, буде недійсним та безцільним.

Потім слід перевірити, чи сформулася більшість з приводу голосування. Як каже ст. 53 Конституції, «будь-яке рішення приймається абсолютною більшістю голосів», а не більшістю мандатів. Немає довіреностей, делегування повноважень, дистанційного голосування. Голосують лише присутні у залі засідань депутати.

Чи не занадто важко зібрати ці більшості? Чи не таке явище, як абсентеїзм, веде до нескінченного перенесення голосувань? Ні. І на це є дві причини.

З одного боку, несподіваних голосувань не існує. Депутати домовляються про день голосування (у четвер) та певний час (між 18 та 20 год.). Кожен має вписати у свій політичний щоденник дату та час і зробити все, аби бути присутнім у необхідний момент. З іншого боку, депутати, яких немає на голосуванні, отримують матеріальне покарання: щомісяця з їхнього окладу здійснюються стягнення, пропорційно до їхньої відсутності. Метод залякування. У четвер, в момент голосування, присутні в середньому 140 (зі 150): інші – хворі або у відраджженні за кордоном.

Друге правило більшості. У деяких випадках Конституція вимагає зібрання **кваліфікованої більшості**. Двох третин від кількості голосуючих, аби змінити Конституцію. Двох третин від кількості голосуючих, половину фламандських депутатів та половину франкомовних депутатів - для внесення змін до органічних законів, наприклад, таких, що надають повноваження та засоби спільнотам та регіонам.

Дві третини – це занадто, особливо у мозаїчному Парламенті... Однак ми схильні думати, що формула потрібна. Навіть необхідна.

Пошук необхідних більшостей (у Бельгії кажуть «кваліфіковані» або «спеціальні більшості») може мати **позитивний результат**. Він зобов'язує відкрити діалог з політичними силами, що а рїорї виступають проти того чи

12 Див. доповідь «Визначення та значення законів», Київ, лютий 2018 р.

іншого шляху вирішення, але участь яких необхідна, якщо хочуть зробити добру справу.

Пошук переважних більшостей також може мати **ефект відлякування**. Він запобігає раптовим й несподіваним реформами. Він запобігає реформам, які б не отримали необхідного консенсусу, зокрема між Північчю та Півднем країни.

Додаткове питання. Яка потрібна більшість, аби скинути уряд? Розрізнена опозиція виступає проти дії уряду. Чи може вона його скинути? Важко чи легко їй це вдасться? Це питання обговорюється у всіх наших державах.

З 1993 р. Бельгія впровадила конституційні правила. Тобто правила так званого **раціоналізованого парламентаризму**¹³. Однієї появи утвореної абияк (*ragtag*) певної більшості, що складається з партій, які виступають проти уряду, недостатньо для того, аби спричинити кризу. Потрібно також, щоби у Парламенті намітилася фактична цілісна більшість, здатна прийти на зміну та довіряти життєздатному уряду.

Недовіра має бути **«конструктивною»**, як каже сталий вираз. Інакше кажучи, партії, що хочуть керувати, повинні завчасно домовитися та пересвідчитися, що вони мають необхідний фундамент цінностей та планів.

І у цьому випадку формула також може відлякувати. Це не означає, що вона не потрібна. З 1993 р. не було жодної подібної політичної кризи.

– Процедури «тривожного дзвоника»

Конституція Бельгії також може докласти зусиль та нейтралізувати певні політичні конфлікти. Для цього можна застосувати певні процедури. Найбільш показовий приклад – це приклад процедури «тривожного дзвоника».

Який приклад, гіпотетично, навести? Всередині федерального Парламенту виникає значний конфлікт. Депутати-франкофони і депутати-фламандці стикаються лобом в лоб з приводу обговорення проекту чи законопроекту. І ті й інші вважають себе глибоко ураженими у питанні захисту їхніх переконань та інтересів. І вони, як то кажуть, б'ють на сполох. Це є способом повідомити іншого, що досягнуто критичного рівня, що час розпочати обґрунтовану та рівноважену дискусію, що потрібно терміново знайти узгоджені рішення.

І саме тут починається подвійна узгодженість

Перша – парламентська. Є сто п'ятдесят депутатів. 63 – франкофони, 87 – фламандці. Необхідно, аби три чверті франкофонних або фламандських парламентарів (48 з 63 або 66 з 87) вирішили, що текст обговорюваного

¹³ Не можна не зазначити, що ці прийоми, розроблені у міжвоєнний період, по-справжньому не працювали і не стали у Європі перешкодою для виникнення авторитарних, якщо не диктаторських режимів. Немов би вимоги, застосовані до парламентського устрою, мали свої обмеження і навіть могли спричинити наслідки, протилежні очікуваним.

закону глибоко зачіпає інтереси їхньої спільноти. На практиці для того, щоби зібрати кількість у три чверті, потрібно, аби парламентарі більшості та опозиції зустрілися та висловили незгоду щодо осуджуваного тексту.

Друга узгодженість – урядова. Резолюція призупиняє розпочату процедуру та передає конфліктне питання на розгляд ради міністрів, утвореної на паритетних засадах, для знаходження виходу зі складної ситуації, що виникла. Через місяць рада міністрів постає перед асамблеєю і пропонує їй рішення, яке вона могла виробити.

Задум достатньо простий. Часу потрібно дати час. Собі потрібно дати час на роздуми. Потрібно дозволити домовленості. Потрібно сприяти зміні позицій. Через кілька днів чи тижнів сприйняття цілей конфлікту може виявитися іншим. Крім того, внутрішня та міжнародна ситуація теж може змінитися. Можливо, конфлікт втратить свій сенс або усунеться сам по собі.

Якщо через місяць уряд не знаходить рішення і не врегулює суперечку, він підписує собі смертний вирок. Йому не залишається нічого іншого, як піти у відставку.

«Тривожний дзвоник» використовувався двічі:

у 1985 р. франкофони виступили проти проекту закону, спрямованого на об'єднання вищої фламандської школи з Університетським центром Лімбурга; рада міністрів відклікала свій законопроект;

29 квітня 2010 р. депутати-франкофони виступили проти внесення до порядку денного Палати двох законопроектів, спрямованих на поділ виборчого округу **Брюссель-Халь-Вілворд** (ВНУ). Слід знати, що діючий уряд пішов у відставку 26-го, а розпуск палат відбувся 7 травня. Таким чином, розпочату процедуру не було завершено. Вона допомогла ще більше поглибити існуючу політичну кризу.

Я намагаюсь пояснити, через погляд зі сторони, інституції моєї країни: їхню організацію та роботу, як у теорії, так і на практиці. Я показую їхні переваги. Але я знаю і їхні недоліки. Я їх не приховую.

Я не кажу, що Бельгія – це інституційний рай на землі. Я просто кажу, що, зокрема, впродовж півстоліття, бельгійці випробували певну кількість методів, що у політичному житті не принесли поганих результатів.

Однак я не продавець, у якого б під рукою була модель «під ключ». Для тих, хто чекає повідомлення перевірити, чи підходить вона їм.

КОНСТИТУЦІЯ, ПАРЛАМЕНТ ТА ПРОЦЕСИ ПРИЙНЯТТЯ УЗГОДЖЕНОГО РІШЕННЯ.

БЕЛЬГІЙСЬКИЙ ДОСВІД

(ВИСТУП)

Шановні колеги, пані та панове!

Я – депутат, як і більшість з вас. Я є депутатом вже чотирнадцять років. Також, впродовж тридцяти п'яти років я працював викладачем конституційного права.

Я приїхав з Бельгії і хотів би цього ранку поговорити з вами про інституції у моїй країні.

Для початку нашого розміркування відразу нагадаю, що бельгійська держава є складною державою. Впродовж свого існування вона зазнала великих конституційних змін. Ви не здивуєтесь, якщо я скажу, що ці зміни значною мірою зачепили організацію та роботу Парламенту.

Резюмую ці зміни дуже стисло. Роблю це у три етапи:

- **перший.** Бельгійська держава утворилася у 1831 р. За формою вона була унітарною державою (з провінціями та комунами). А її устроєм був парламентаризм, який тримався на двох законодавчих палатах. У ХІХ столітті ця конституційна модель стала взірцем для всіх держав (у Європі та поза нею).
- **другий.** Починаючи з 1951 р. Бельгійська держава долучилася до процесів, метою яких є забезпечення інтеграції держав, що є частиною Західної та Центральної Європи. Висловлювання може здатися анекдотичним. Але нагадую, що сьогодні Брюссель розміщує у себе найбільш важливі інституції Євросоюзу, у тому числі Європейську комісію.
- **третій.** Починаючи з 1970 р. Бельгійська держава поступово (*step by step*) перетворилася на федеративну державу. Режим децентралізації на користь комун та провінцій не було скасовано. Але були організовані нові політичні адміністративно-територіальні утворення – спільноти та регіони. Їм надали відчутні повноваження та засоби. Ця зміна, яка є «федералізмом шляхом роз'єднання» (вихідною точкою є унітарна держава; така держава поступово позбавляє себе повноважень...), ще не завершилася.

Зараз 2018 р. Федеративна Бельгійська держава переживає сьогодні певну рівновагу в питанні упорядкування та роботи своїх інституцій. Вона живе в мирі з сусідніми державами. Наразі держава здається захищеною від різких процесів роз'єднання (у вигляді відокремлення за спільною згодою чи односторонньої поступки) або процесів занепаду.

Як пояснити цей успіх? Мені б хотілося дати вам точну відповідь. Мені здається, що Конституція Бельгії має одне достоїнство. Вона застосувала всі правила, інституції, технології і методи. І всі вони викликані головною ідеєю, яку можна сказати - справжньою політичною філософією. Ця ідея - ідея «узгодженості». Ідея узгодженого рішення.

Що це означає? Дуже просто. Бельгійська держава не хоче нав'язувати за жодних обставин політичний вибір, що був би зроблений в односторонньому або централізованому порядку діючим урядом та парламентською більшістю, яка його підтримує. Підхід інший. Підхід має бути інклюзивним:

- *потрібно задіяти максимальну кількість політичних учасників у процесі прийняття рішення;*
- *потрібно, по можливості, отримати їхнє сприяння для визначення найбільш важливого політичного, економічного, соціального та культурного вибору;*
- *потрібно, по можливості, задіяти їх у реалізації прийнятих рішень.*

У цій розмові я не розглядатиму всіх проявів **політичної філософії, що ґрунтується на ідеї узгодженості**. Я обмежуюся розглядом механізмів узгодження, які, прямо чи опосередковано, стосуються Парламенту.

Я розглядатиму це з двох точок зору:

- з точки зору **організації** Парламенту (I).
- з точки зору **роботи** Парламенту (II).

I. ОРГАНІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ ТА МЕТОДИ УЗГОДЖЕННЯ

Парламент Бельгії, такий як він є, відповідає принаймні трьом вимогам узгодження.

Я наводжу три факти:

- **двопалатна система (А),**
- **склад Палати представників (В)**
- **та склад парламентських комісій (С).**

А. ДВОПАЛАТНА СИСТЕМА

Бельгія здавна практикує двопалатну систему. Є дві асамблеї: Палата представників та Сенат. Разом з федеральним урядом вони утворюють «законодавчу владу».

Спочатку ціль була переважно технічного характеру. Два послідовних розгляди дозволяли, як здавалося, покращити якість закону. Як казав професор Бартелемі на початку ХХ століття, «зір один, але я краще бачу обома очима».

Починаючи з 1970 р. мета була більш політичною. Передбачалося, що Палата представників представлятиме Палац Нації в цілому. Тоді як Сенат представляє на федеральному рівні адміністративно-територіальні утворення у складі федерації; здебільшого він складається з депутатів, що також мають мандат в одному з парламентів спільноти або регіону; він дає можливість адміністративно-територіальним утворенням у складі федерації брати участь у розробці напрямків федеральної політики.

Ця двопалатна система заснована на нерівності. Вона позбавляє Сенат будь-якої участі у голосуванні бюджету. Вона не дозволяє йому здійснювати політичний контроль за урядом та його службами. Навіть з точки зору законодавства поле участі Сенату зведене до мінімуму.

Як зазначає, зокрема, Конституція, існує три види законів:

- *«однопалатні закони» (Сенат про це не має знати);*
- *«обов'язкові двопалатні закони» (їх небагато, але у цьому випадку потрібна участь обох асамблей на засадах рівності);*
- *«факультативні двопалатні закони» (законопроекти яких більшість депутатів Сенату та не менше однієї третини депутатів кожної лінгвістичної групи може запропонувати і, можливо, внести в них поправки).*

Певна річ, можуть виникнути труднощі з приводу точного визначення меж цих трьох категорій закону. Обидві палати можуть не дійти згоди щодо способу вирішення проблеми. Як врегулювати конфлікти повноважень? Відповідь дає ст. 82 Конституції. Утворюється - дуже важливий вираз - **«парламентська узгоджувальна комісія»**. Вона формується на принципі рівності: з 11-ти членів Палати представників та 11-ти сенаторів. Вона виносить рішення, намагаючись зібрати більшість «у обох складових комісії». Якщо цього неможливо досягти, комісія виносить рішення більшістю у розмірі двох третин своїх членів. Ця кваліфікована більшість може бути отримана лише шляхом діалогу між депутатами та сенаторами. У будь-якому випадку це і є мета.

В. СКЛАД ПАЛАТИ ПРЕДСТАВНИКІВ

Другий факт. Є сто п'ятдесят депутатів. Я один з них. Ми всі були обрані на прямих загальних виборах. Важливе питання. Згідно з якими правилами нас обрали громадяни?

Відповідь одна й та сама з 1893 р. Впродовж ста двадцяти п'яти років, безперервно. Виборча система – це система Д'Ондта. Це система **пропорційного** представництва.

Результати дії такої виборчої системи відомі. Перечитаймо роботи з політології. Пропорційне представництво викликає, і це відомо, збільшення кількості партій у виборчих кампаніях, і, як наслідок, збільшення кількості парламентських груп у асамблеях. На даний час у Палаті представників представлені тринадцять політичних партій; найбільша налічує 31 члена зі 150, тобто насилу 20%. Палата – це мозаїка.

Пропорційне представництво має переваги. Воно запобігає виникненню занадто сильних більшостей. Воно вимагає створення коаліційних урядів – однопартійних урядів немає вже сто років... Вона запобігає появі цілісної опозиції. Воно захищає від занадто явних політичних чи ідеологічних потрясінь.

Кожні п'ять років політичні партії повинні дійти згоди з метою визначення системної урядової програми та для утворення парламентської більшості, яка б пододала 50%-й поріг. Протягом періоду діяльності коаліційна система вимагає від урядових партій виносити рішення згідно з процедурою **консенсусу**.

Але у пропорційного представництва є також і недоліки. Після закінчення федеральних виборів довгострокові політичні кризи (понад 500 днів у період з 26 квітня 2010 р. та 6 грудня 2011 р...) можуть поглибитися та спричинити свого роду «канікули влади». Узгодження може забрати деякий час...

С. СКЛАД ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІСІЙ

Пропорційне представництво впливає не тільки на вибори Палати представників. Воно поширюється на всю конституційну систему і, зокрема, на внутрішню організацію палат. Там результати її дії такі самі. Проілюструю своє висловлювання прикладом.

Ст. 158 Регламенту Палати представників проголошує наступне. Призначення (всі призначення, великі і малі), які Палата проводить серед своїх членів, «здійснюються за принципом **пропорційного представництва** політичних груп». Та ж стаття зазначає, що «**пропорційне представництво** політичних груп встановлюється виходячи з кількості мандатів, отриманих цими групами після кожних виборів Палати представників». Також Регламент додає у ст. 159, що «коли Палата повинна призначити делегатів міжнародних

асамблей», вона призначає їх за принципом пропорційного представництва.

Кожна парламентська комісія – це Палата «у зменшеному форматі». Принцип її утворення – один в один. Додам, що головування комісіями призначається за такими ж принципами. В силу обставин головування належить як учасниками більшості, так і учасниками опозиції.

Інакше кажучи, у державі, що користується виборчою системою пропорційного представництва, парламентська робота не може відбуватися без постійних узгоджень між політичними партіями, що належать до різних і навіть опозиційних таборів.

Щотижня збираються Конференція голів (у Палаті представників) і Бюро (у Сенаті) для здійснення цих узгоджень та для визначення, шляхом співпраці з урядом, програми та календарю роботи парламентських інституцій.

Не могу не сказати, що такий метод узгодженої роботи допомагає «зменшити тертя механізмів» парламентської машини. Як парламентар, але також і як громадянин, я вітаю себе з таким способом дій.

II. РОБОТА ПАРЛАМЕНТУ ТА МЕТОДИ УЗГОДЖЕННЯ

За визначенням, Парламент – це:

- *місце, де говорять одне з одним;*
- *місце, у якому дискутують щодо суспільного вибору;*
- *і, в ідеалі, місце, у якому встановлюється діалог між представниками політичного суспільства, незалежно від партій та рухів, до яких вони належать, та незалежно від того, чи знаходяться ці партії та рухи у більшості чи в опозиції.*

Я не хочу обмежуватися красивими словами або судженнями. В мене таке питання. Як принцип узгодження впишеться у роботу парламентських асамблей? Чи існують методи, більш доцільні за інші, сприяння діалогу між політичними учасниками?

Я би хотів запропонувати три відповіді. Перша – не дуже юридичного характеру. Вона політична. Треба зважати на загальний настрій, притаманний бельгійському політичному суспільству (А). Друга відповідь більш технічного характеру. Слід враховувати методи, яких уживає Конституція, зокрема тоді, коли потрібно перевірити, чи зібрано необхідні більшості в Парламенті (В). Третя відповідь має процедурний характер. Існують методи, наприклад, процедура «тривожного дзвоника», метою чи результатом дії яких є заспокоєння настроїв, пом'якшення політичної дискусії, вичікування або, в найкращому випадку, знаходження консенсусних рішень (С).

А. ЗАГАЛЬНИЙ НАСТРІЙ

Я не психолог. І не соціолог. Я – юрист. Але я бачу, що бельгійці радо використовують **культуру дискусії, переговорів та узгодження**. Політичні партії, чоловіки- й жінки-політики охоче погоджуються вести поглиблені дискусії зі всіх спірних питань – політичних, економічних, соціальних та культурних. Вони роблять це в Парламенті, в пресі, соціальних мережах та у повсякденному житті.

Бельгійці поділяють одне переконання: напружені політичні та соціальні відносини заспокоюються не на вулиці, конфліктні питання мають обговорюватися на переговорах, що можуть виявитися довгими та важкими, але які, у найкращому випадку, закінчаться прийнятним компромісом. І я наголошую: прийнятним для всіх.

Скоріше **«культура компромісу»**, ніж культура нещадної боротьби, є головною складовою у пошуку політичних рішень. «Дискутуймо, дискутуймо, дискутуймо...» - ось яке гасло. Це може здатися малоефективним, дорогим, неоригінальним... Але, в далекій перспективі, навчання і практика дискусії, переговорів, і, - чому б ні, - діалогу можуть виявитися корисними у політичному суспільстві, що хоче бути демократичним.

В. ПІДРАХУНОК БІЛЬШОСТЕЙ

У парламентській асамблеї є просте правило роботи. Аби прийняти рішення, ведеться підрахунок учасників. Але як рахувати? Як підраховувати більшості для здійснення законодавчої роботи? Як перевірити, що більшість набрана, коли потрібно висловити довіру до уряду чи навпаки - критикувати його?

Ці питання можуть здатися простими. Я бачу, що відповіді геть різні у всіх наших парламентах. Стисло викладу рішення, що застосовуються у Бельгії.

1. Для голосування закону необхідно дотримуватися двох конституційних правил. Простіше кажучи, спочатку треба зібрати необхідну кількість парламентарів. Є сто п'ятдесят депутатів. У залі засідань мають сидіти сімдесят шість. Якщо ця цифра менше, то в асамблеї не може бути жодного рішення, жодного голосування. Голосування, яке б могло відбутися за присутності на засіданні менше 76 депутатів, буде недійсним та безцілним.

Потім слід перевірити, чи сформулася більшість з приводу голосування. Як каже ст. 53 Конституції, «будь-яке рішення приймається абсолютною більшістю голосів», а я кажу, що більшість відданих голосів не є більшістю мандатів. Немає довіреностей, делегування повноважень, дистанційного голосування. Голосують лише присутні у залі засідань депутати.

Чи не занадто важко отримати ці більшості? Чи не таке явище, як

абсентеїзм, веде до нескінченного перенесення голосувань? Ні. І на це є дві причини.

З одного боку, несподіваних голосувань не існує. Депутати домовляються про день голосування (у четвер) та певний час (між 18 та 20 год.). Кожен має вписати у свій політичний щоденник дату та час і зробити все, аби бути присутнім у необхідний момент. З іншого боку, депутати, яких немає на голосуванні, отримують матеріальне покарання: щомісяця з їхнього окладу здійснюються стягнення, пропорційно до їхньої відсутності. Метод залякування. У четвер, в момент голосування, присутні в середньому сто сорок (зі ста п'ятдесяти): інші – хворі або у відраженні за кордоном.

2. Друге правило більшості. У деяких випадках Конституція вимагає зібрання кваліфікованої більшості. Двох третин від кількості голосуючих, аби змінити Конституцію. Двох третин від кількості голосуючих, половину фламандських депутатів та половину франкомовних депутатів - для внесення змін до органічних законів, наприклад, таких, що надають повноваження та засоби спільнотам та регіонам. Я говоритиму про це у другій половині дня.

Визнаймо це прямо зараз. Дві третини – це занадто, особливо у мозаїчному Парламенті... Однак ми схильні думати, що потрібна формула. Я би навіть сказав - необхідна.

Пошук необхідних більшостей (у Бельгії кажуть «кваліфіковані» або «спеціальні більшості») може мати позитивний результат. Він зобов'язує відкрити діалог з політичними силами, що *a priori* виступають проти того чи іншого шляху вирішення, але участь яких необхідна, якщо хочуть зробити добру справу.

Пошук переважних більшостей також може мати ефект відлякування. Він запобігає раптовим й несподіваним реформами. Він запобігає реформам, які б не отримали необхідного консенсусу, зокрема між Північчю та Півднем країни.

3. Додаткове питання. Яка потрібна більшість, аби скинути уряд? Розрізнена опозиція виступає проти дії уряду. Чи може вона його скинути? Важко чи легко їй це вдасться? Це питання обговорюється у всіх наших державах.

До 1993 р. Бельгія дотримувалася простого правила. Уряд, якому Палата більше не довіряє, повинен піти. Він йде у відставку. Для підтримки нового уряду має утворитися нова парламентська більшість. З відомими наслідками. Низка криз, уряди з тривалістю життя не більше шести місяців, шкідливі економічні та соціальні наслідки.

З 1993 р. Бельгія впровадила конституційні правила. Тобто правила так званого **раціоналізованого парламентаризму**. Однієї появи утвореної абияк (*ragtag*) певної більшості, що складається з партій, які виступають проти

уряду, недостатньо для того, аби спричинити кризу. Потрібно також, щоби у Парламенті намітилася фактична цілісна більшість, здатна прийти на зміну та довіряти життєздатному уряду.

Недовіра має бути «конструктивною», як каже сталий вираз. Інакше кажучи, партії, що хочуть керувати, повинні завчасно домовитися та пересвідчитися, що вони мають необхідний фундамент цінностей та планів.

І у цьому випадку формула також може відлякувати. Це не означає, що вона не потрібна. З 1993 р. не було жодної подібної політичної кризи.

С.– ПРОЦЕДУРИ «ТРИВОЖНОГО ДЗВОНІКА»

Конституція Бельгії також може докласти зусиль та нейтралізувати певні політичні конфлікти. Для цього можна застосувати певні процедури. Найбільш показовий приклад – це приклад процедури «тривожного дзвоника».

Який приклад, гіпотетично, навести? Всередині федерального Парламенту виникає значний конфлікт. Депутати-франкофони і депутати-фламандці стикаються лобом в лоб з приводу обговорення проекту чи законопроекту. І ті й інші вважають себе глибоко ураженими у питанні захисту їхніх переконань та інтересів. І вони, як то кажуть, б'ють на сполох. Це є способом повідомити іншого, що

- *досягнуто критичного рівня,*
- *час розпочати обґрунтовану та врівноважену дискусію,*
- *потрібно терміново знайти узгоджені рішення.*
- *І саме тут починається подвійна узгодженість.*

Перша – парламентська. Є сто п'ятдесят депутатів. 63 – франкофони, 87 – фламандці. Необхідно, аби три чверті франкофонних або фламандських парламентарів (48 з 63 або 66 з 87) вирішили, що текст обговорюваного закону глибоко зачіпає інтереси їхньої спільноти. На практиці для того, щоби зібрати кількість у три чверті, потрібно, аби парламентарі більшості та опозиції зустрілися та висловили незгоду щодо осуджуваного тексту.

Друга узгодженість – урядова. Резолюція призупиняє розпочату процедуру та передає конфліктне питання на розгляд ради міністрів, утвореної на паритетних засадах, для знаходження виходу зі складної ситуації, що виникла. Через місяць рада міністрів постає перед асамблеєю і пропонує їй рішення, яке вона могла виробити.

Задум достатньо простий. Часу потрібно дати час. Собі потрібно дати час на роздуми. Потрібно дозволити домовленості. Потрібно сприяти зміні позицій. Через кілька днів чи тижнів сприйняття цілей конфлікту може

виявитися іншим. Крім того, внутрішня та міжнародна ситуація теж може змінитися. Можливо, конфлікт втратить свій сенс або усунеться сам по собі.

Якщо через місяць уряд не знаходить рішення і не врегулює суперечку, він підписує собі смертний вирок. Йому не залишається нічого іншого, як піти у відставку. На практиці така ситуація виникала двічі:

- у 1985 р. франкофони виступили проти проекту закону, спрямованого на об'єднання вищої фламандської школи з Університетським центром Лімбурга; рада міністрів відкликала свій законопроект;
- 29 квітня 2010 р. депутати-франкофони виступили проти внесення до порядку денного Палати двох законопроектів, спрямованих на поділ виборчого округу Брюссель-Халь-Вілворд (ВНУ). Слід знати, що діючий уряд пішов у відставку 26-го, а розпуск палат відбувся 7 травня. Таким чином, розпочату процедуру не було завершено. Вона допомогла ще більше поглибити існуючу політичну кризу.

Я намагаюсь пояснити, через погляд зі сторони, організацію та роботу Парламенту моєї країни, як у теорії, так і на практиці. Я показую їхні переваги. Але я знаю і їхні недоліки. Я їх не приховую.

Я не кажу, що Бельгія – це інституційний рай на землі. Я просто кажу, що, зокрема, впродовж півстоліття, бельгійці випробували певну кількість методів, що у політичному житті не принесли поганих результатів.

Однак я не продавець, у якого б під рукою була модель «під ключ». Саме вам вирішувати, чи може це повідомлення бути якимось чином корисним для вас.



Проект ЄС-ПРООН

«Рада за Європу: Зміцнення спроможності та потенціалу Верховної Ради України»

Кловський узвіз, 1, Київ, 01021, Україна

Тел: +380 44 253 93 63

Факс: +380 44 253 26 07

Ел.пошта: communications@undp.org.ua

www.ua.undp.org



ПРОЕКТ
ФІНАСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЕКТ
РЕАЛІЗУЄТЬСЯ ПРООН

