

Т. С. Яровой,
аспірант, Інституту законодавства Верховної Ради України, м. Київ

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК ЗАСІБ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ

T. Yarovoy,
Postgraduate student in the Institute of Legislation of the Supreme Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine

PARLIAMENTARISM AS A MEANS FOR THE DEVELOPMENT OF DEMOCRACY

У статті досліджуються особливості інституту парламенту при виконанні ним функцій засобу становлення та розвитку демократії. Розглядається одна з актуальних проблем розвитку демократії, яка полягає в нездатності Верховної Ради України ефективно виконувати функції демократичного парламенту, що обумовлює доцільність проведення конституційно-правової реформи. В сучасних умовах трансформації українського суспільства активізувався конституційний процес, і центральним питанням є перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом України. Від того, наскільки успішною виявиться здійснювана реформа, залежить не тільки демократична визначеність політичної системи країни, але й можливість інтеграції України в європейські структури в рамках проголошеного зовнішньополітичного курсу.

Проаналізовано особливості парламентів різних країн та досліджено історичну генезу даного інституту.

This article examines the peculiarities of the institution of Parliament in the performance of the functions of the means of formation and development of democracy. Considered one of the urgent problems of development of democracy, which is the inability of the Supreme Rada of Ukraine effectively perform the functions of a democratic Parliament that determines the feasibility of constitutional and legal reform. In modern conditions of transformation of Ukrainian society intensified the constitutional process, and the Central issue is the redistribution of powers between Parliament and the President of Ukraine. How successful will be implemented reform depends not only democratic certainty of the political system of the country, but also the possibility of Ukraine's integration into European structures in the framework of the declared foreign policy.

Analyzed the parliaments of different countries and studied the historical Genesis of this institution.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, демократія, Верховна Рада України, парламент США, парламент Росії, парламент СРСР.

Key words: Parliament, parliamentarism, democracy, the Supreme Rada of Ukraine, the Parliament of the United States of America, the Russian Parliament, the Parliament of the USSR.

Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем: ступінь демократизації суспільства залежить від рівня наукового осмислення сутності парламентаризму, його впровадження в політичну практику держави. Інтерес до проблем функціонування інституту парламентаризму у вітчизняній політичній науці викликано процесами, що відбуваються в українському суспільстві.

Системна криза пострадянської України й нездатність Верховної Ради ефективно виконувати функції демократичного парламенту обумовили доцільність проведення конституційно-правової реформи. У рамках трансформації українського суспільства активізувався конституційний процес, і центральним питанням політичної реформи стала зміна форми державного правління,

перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом. Від успішності здійснюваної реформи залежить не тільки демократична визначеність політичної системи країни, а й можливість інтеграції України в європейські структури згідно з проголошеним зовнішньополітичним курсом [9].

Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. На етапі демократичних реформ зміна соціальної структури відбувається форсованими темпами і часто трапляється так, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою за часом. Інерційність української

політичної системи багато в чому пов'язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Сучасна українська політична еліта на практиці демонструє нездатність ефективно керувати соціально-економічними і політичними процесами. Відмінною рисою розвитку пострадянської України стала тривала нестабільність усієї державної системи, яка поглиблюється відсутністю форм реальної відповідальності владних структур за подолання модернізаційного синдрому.

Сутність парламенту, його місце і роль в політичній системі у вітчизняній політико-правовій думці мають звужене трактування — він розглядається як законодавчий механізм. Саме цим визначається роль Верховної Ради в системі державної влади України. Подібний погляд сприяє реалізації парламентом інтересів окремих суспільних груп, політичних акторів, у тому числі й непартійних, існуючих на цей конкретний момент, але не враховує прискорену соціально-політичну динаміку. Внаслідок цього, питання функціонування українського парламенту, висвітлення інших його функцій, крім законодавчої, мають недостатнє теоретичне обґрунтування. За межами уваги вітчизняних дослідників залишаються важливі аспекти забезпечення реального народного представництва і функціонування парламенту України як представницького інституту влади. У сучасній політологічній літературі недостатньо вивчена проблематика оформлення парламентської більшості, опозиції та ін. Таким чином, виявляється низка недостатньо вивчених у науці аспектів, протиріч і обумовлених цим труднощів реалізації принципів парламентаризму в політико-правовій практиці України.

Як справедливо зазначає В. Горбатенко, "на противагу жорсткому ідеалу, ідеологія модернізації на демократичних засадах включає в себе довіру до самодіяльної творчості громадянського суспільства, котра несе в собі справедливість, суспільний порядок, соціальну стабільність" [1, с. 156]. Доречно нагадати: експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я вважають, що благополуччя особистості більшою мірою обумовлене самооцінкою і почуттям соціальної приналежності, ніж біологічними функціями організму. Воно пов'язане з реалізацією фізичних, духовних і соціальних потенцій людини. Стає дедалі очевиднішим, що громадськість має бути затребуваною не лише і не стільки у виборчих кампаніях, скільки саме в постійному діалозі з владою на всіх рівнях, у спільному пошуку істини разом із владними структурами, політичними лідерами, бо монополією на істину не володіє ніхто, а шукати її разом, спираючись на досвідчених фахівців, які є в усіх секторах економіки і сферах суспільного життя, надійніше.

Метою співтворчості держави та суспільства, інакше кажучи, завданням парламентаризму є: 1) навчитися обирати якісний склад парламенту, тобто людей із відповідними фаховими та моральними якостями; 2) обирати через парламентські рішення такі моделі суспільного розвитку, які консолідували б націю, відповідали її історичним очікуванням, забезпечували зв'язок часів. Загалом слід розглядати розвиток парламентаризму як масштабне інтелектуальне, на тривалу перспективу завдання держави та суспільства. Це зумовлено тим, що: 1) демократичне суспільство — вкрай складна форма організації суспільного життя, але водночас така, що дає

зможу кожному індивідууму відчути свою неповторність; 2) демократія — це не політичні гасла, це дії культурних людей. Тому належить розширити погляд на значення культури й культурної політики держави для демократичної трансформації суспільства; 3) політичним партіям для виконання репрезентативної функції у демократичній системі потрібен парламентський простір діяльності; 4) процес становлення професійного парламенту сам є вельми непростий, тривалий у часі, якщо згадати хоча б історію розвитку парламенту Великої Британії. Головне — рухатися у правильному напрямку, тобто, з нашої точки зору, в бік неухильного підвищення культури парламентаризму.

Культура парламентаризму полягає, за нашим визначенням, у постійному відчутті державою та громадянським суспільством одне одного, в усвідомленні партнерами важливості діалогу влади й суспільства, всіх його громадян — чоловіків і жінок, виробленні механізмів такого діалогу, досягненні позитивних результатів співтворчості на базі зазначеного діалогу. Готовність до співробітництва з владою може ґрунтуватися лише на розумінні й довірі. Основними детермінантами довіри в управлінні, як відомо, є: 1) прозорість, відкритість; 2) зворотний зв'язок; 3) перспективність, довготерміновість відносин; 4) раціональність, доцільність, вигідність відносин; 5) емоційний зв'язок. Держава, в тому числі місцева та регіональна влада, в демократичній системі управління повинні вчитися відігравати роль, що допомагала б людям у придбанні знань, роль радників, регулювати діяльність тактовно, опосередковано без зайвого контролю й регламентації.

Розвиток української держави в перехідний період пов'язаний з руйнацією традиційного способу життя, усталених соціальних практик, моральних норм і цінностей. Водночас цей процес відбувався в контексті глобальних суспільних перетворень, зумовлених трансформацією розвинутих західних країн у постмодерні суспільні утворення, що значно ускладнило проблему легітимації правових норм та політичних рішень. В українському суспільстві це виявилось у суперечливих формах його модернізації. Виникла дуже неоднозначна і непрогнозована ситуація, коли (як зазначав А.М. Єрмоленко) подальший розвиток нашого суспільства як "нації, що запізнилась", чи як нації, яка "наздоганяє модернізацію", неминуче відтворюватиме як традиційні для модерного суспільства конфлікти, так і ті, що належать до постмодерного суспільного стану, а це загрожуватиме соціальній стабільності [4, с. 77].

Батьківщиною сучасного парламентаризму вважається Англія. Прообраз парламенту був утворений в Англії в XIII столітті, коли король Іоанн Безземельний був змушений підписати "Велику хартію вільностей". Відповідно до цього документа, король не мав права вводити нові податки без згоди королівської ради. Великобританія — перша країна, де парламент прийняв на себе всю повноту влади.

Найстарішими парламентами у світі вважаються парламенти Острова Мэн (Тинвальд) і Ісландії (Альтинг), створені в X столітті. Тинвальд, створений в 979 році, протягом своєї історії діяв безупинно, альтинг же, що виник близько 930 року, офіційно не працював в 1801 та 1845 роках (хоча неофіційні збори були).

Парламентаризм — це широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої і судової гілок влади, і систему взаємодії держави і суспільства [8, с. 463].

У досить розгорнутому визначенні поняття парламентаризму зазначено, що парламентаризм — це система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади [9, с. 463].

Із застосуванням двох підходів (широкого й вузького) наведено визначення парламентаризму в політологічному словнику за редакцією М.Ф. Головатого та О.В. Антонюка. Зокрема, в широкому значенні парламентаризм — це система державної влади, за якої велика суттєва роль належить народному представництву (парламенту), у вузькому значенні — це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади [6, с. 563].

Цікава також пропозиція Ю. Шемшученка визначати парламентаризм як систему організації і функціонування державної влади з особливою роллю парламенту. Він наголошує, що місце парламенту серед інших державних органів і його діяльність "визначають характер і зміст парламентаризму" [10].

Також цікавим, безумовно, є підхід до розуміння парламентаризму в умовах перехідного суспільства, який пропонує відомий науковець М. О. С'єдін. У своєму дослідженні учений пропонує аналізувати парламент як у правовому, так і в політичному аспектах. У першому випадку йдеться про роль парламенту, який визначається конституційно-правовими нормами, у другому — про фактичну його участь у політичному процесі, що інколи не передбачено нормами конституції. Такий підхід відображає ускладнення суспільного життя, яке не можна регулювати тільки за допомогою законів та адміністративних методів з боку держави. Така ситуація є наслідком посилення ролі громадянського суспільства. А коли його "агентами впливу" на державу є партії, то держава для таких цілей змушена звертатися по допомогу до парламенту, рекрутуючи в якості "агентів впливу" парламентаріїв [8, с. 10].

Максимально наближають поняття парламентаризму до самого парламенту також автори енциклопедичного довідника з державного права ФРН, які стверджують, що парламентаризм — це форма представництва народу, коріння якої із Середньовіччя, яка набуває вигляду обраних чи скликаних зборів [7, с. 24].

І хоча існує класична інтерпретація, яка характеризує парламентаризм як розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову, варто коректніше підходити до такого визначення. Більш раціональним є використання словосполучення "поділ влади". Наприклад, видатний політолог і філософ Р. Дарендорф зазначав, що поділ влади — "це розмежування функцій єдиної державної влади, розмежування повноважень між відповідними державними органами, забезпечення їх балансу і взаємного стримування" [2, с. 36].

Парламентаризм як елемент політичної структури держави зазвичай розглядають крізь призму організації найвищих органів державної влади і ототожнюють із парламентарною (парламентською) республікою чи монархією. Проте це не може ставити під сумнів значущість парламентів і парламентаризму за умов президентської, парламентської чи змішаної республіки. Окрім того, в межах таких визначень існує чимало більш конкретних моделей, сутність яких також виявляється за допомогою епітета "парламентська" — чи то як допоміжного прикметника, чи то як базового елемента певної форми правління [5].

Характеризуючи поняття і суть парламенту й парламентаризму, необхідно також розглядати визначення, затверджені конституційними нормами. Дефініція, що міститься у ст. 75 Конституції України, є чи не найвдалішою. Вона акцентує увагу на місці Верховної Ради України у державному механізмі. Ця дефініція називає основну функцію парламенту, його "закодоване" у понятті законодавчої влади призначення. Важливим є і те, що згадана дефініція чітка, коротка та юридично коректна. Водночас виконані вимоги юридичної техніки, які об'єктивно існують щодо викладення саме конституційного тексту [9].

Концептуально невдалими є ті конституційні дефініції, які визначають парламент як "вищий представницький орган" (Грузія, Казахстан і Узбекистан). Схоже визначення можна сприймати як натяк на існування субординованої системи представницьких органів, де саме парламент "увінчує" цю систему. Такий підхід до визначення парламенту є анахронізмом, це своєрідний рецидив регламентації організації державної влади, побудованої на принципах системи рад [4, с. 12].

Неприйнятним є також підхід, за яким парламент визнається "найвищим органом державної влади". Подібне формулювання містила ст. 07 Конституції УРСР 1978 року.

Зауважмо, що у деяких країнах термін "народне представництво" набув офіційного значення. Наприклад, у Великобританії закони про парламентські вибори мають назву законів про народне представництво. Нерідко сам парламент прямо чи опосередковано у політичних і наукових текстах називають органом народного представництва. Можна, наприклад, навести відповідні за змістом слова видатного теоретика права Б.О. Кістяківського: "Найважливіша функція влади законодавство — у правовій державі цілковито підпорядкована народному представництву" [3, с. 250].

На думку українського вченого В. Шаповала, у визначенні парламенту як представницького органу державної влади необхідно відмовитися від уживаного іноді терміна "представницька влада". Цей термін є хибним з огляду на конституційно прийнятий принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Такий поділ відображає функціональне призначення органів, які реалізують ту чи іншу "гілку" влади. Термін "представницька влада" може відображати лише спосіб формування відповідних органів — виборність [9, с. 18]. У разі його прийняття концептуально невиправдано будуть поєднані в одне ціле орган державної влади (парламент) і органи місцевого само-

врядування (ради). У ст. 5 Конституції таке поєднання заперечується: "Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" [9].

За двадцять три роки незалежності український парламентаризм мав певні досягнення і деякі прорахунки. При цьому ХХІ ст. поставило перед ним серйозні виклики, ставши своєрідним "екзаменатором" ефективності організації та діяльності національного парламенту в умовах конституційно-правової реформи, перші спроби здійснення якої можна пов'язати з проведенням всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Нагадаємо, що цей референдум, серед іншого, мав на меті з'ясувати громадську думку щодо формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України.

На думку багатьох дослідників, зокрема В. Шаповала, про початок історії парламентаризму в Україні треба вести мову у зв'язку з власне українським державотворенням. Насамперед процес формування ідеології парламентаризму відображений у змісті програмних документів українських політичних партій, утворених на початку ХХ ст., а також у запропонованих ними конституційних проектах.

Однак становлення і розвиток парламентаризму в Україні здійснювались у руслі загальносвітових процесів. Зазначимо, що ідея парламентаризму в історичній ретроспективі не розвивалася по суцільній висхідній лінії. Це зумовлено тим, що Україна існувала як самостійна держава тільки невеликі проміжки часу. Усі інші часи, а це кілька останніх століть, в Україні були тільки фрагменти парламенту, які санкціонувалися спочатку польсько-литовською державою, а потім — царською Росією і Радянським Союзом [4, с. 18].

Щодо Росії, то в її політичній системі на різних фазах соціальної динаміки була властива наявність станovo-представницьких установ із законо-радницькими функціями, що виражають або волю всього населення, або окремих груп інтересів. Особливості функціонування даних інститутів пояснюються характерними рисами політичної культури населення існуючих державних утворень — сприйняттям нації як єдиного цілого, уявленям про загальне благо на національному рівні, традицією делегування повноважень володарюванню інститутам політичного управління, колективізмом (в основних елементах подібних із континентально-європейською політичною культурою).

Таким чином, можна констатувати, що побудова демократичного суспільства неможлива без існування інституту парламенту.

Ефективність роботи парламенту значною мірою визначається правовими засадами його діяльності та функціонування, рівнем правової культури і політичною відповідальністю.

Низька ефективність діяльності Верховної Ради пов'язується з жорстким протистоянням у парламенті різних політичних угруповань. Пропозиції щодо створення двопалатного парламенту з внесенням відповідних змін до Конституції є ґрунтованими. Тим паче, що це питання постає на політичному обрії вже не вперше, але логічного завершення чи розв'язання так і не дістало.

Література:

1. Горбатенко В. Стратегія модернізації суспільства. — К., 1999. — С. 156.
2. Древал' Ю. Парламентаризм "приглушений" чи раціональний? // Віче. — 2003 — № 9 — С. 50.
3. Кістяківський Б. Вибране. — К.: Абрис, 1996.
4. Малахов В. А., Єрмоленко А. Н. та ін. Етика і політика: проблеми взаємозв'язку. — Київ, 2001.
5. Мироненко Є. Політологічний аналіз теорії дослідження парламентаризму: умови розвитку в сучасній Україні // Персонал. — 2007 — № 6.
6. Політологічний словник: навч. посібн. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антоноука. — К.: МАУП, 2005.
7. Політологічний енциклопедичний словник / Упор. В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. — К.: Генеза, 2004.
8. Съедин Н.А. Особенности становления и развития парламентаризма в России и Украине (сравнительный политологический анализ): автореф. канд. полит. наук. — М., 2002.
9. Шаповал В.М. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд.: Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посібн. — К.: УАДУ, 2000.
10. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. — 1998. — № 1. — С. 17.

Referenses.

1. Gorbatenko, V. (1999), *Strategiya modernizatscii suspilstva* [The strategy of modernization of society], Kyiv, Ukraine.
2. Dreval', Y. (2003), "Parliamentarism "muffled" or rational?", *Viche*, vol. 9, p. 50.
3. Kistyakivskyi, B. (1996), *Vybrane*, Abrys, Kyiv, Ukraine.
4. Malahov, V.A. Yermolenko, A.N. and others (2001), *Etyka i Polityka: problemy vzaemozvyasku* [Ethics and politics: the problem of the relationship], Kyiv, Ukraine.
5. Myronenko, E. (2007), *Politologichnyi analis teorii doslidzheniya palamentarimy: umovy rozvytky v suchasniy Ukraine* [Political Science analysis of parliamentarism theory research: development conditions in modern Ukraine], *Personal*, vol. 6, Ukraine.
6. Holovaty, M.F. and Antonyuk, A.V. (2005), *Politologichnyi slovnyk* [Political dictionary], MAUP, Kyiv, Ukraine.
7. Shemshuchenko, U.S. Gorbatenko, V.P. and Babkina, V.D. (2004), *Politologichnyi entciklopedichnyi slovnyk* [Political dictionary], Genesis, Kyiv, Ukraine.
8. S'edin, N.A. (2002), "Peculiarities of formation and development of parliamentarism in Russia and Ukraine", Ph. D., Thesis, *Global politics, sravnitelnyi politologicheskiy analis*, Moscow.
9. Shapoval, V.M. (2000), *Politologichnyi entciklopedichnyi slovnyk: Parlamentarizm i zakonodavchiy protces in Ukraine* [Political dictionary: The parliamentary and legislative process in Ukraine], UADU, Kyiv, Ukraine.
10. Shemshuchenko, U.S. (1998), "The theoretical basis for the development of Ukrainian parliamentarism", *Pravo Ukrainy*, vol. 1, p. 17.

Стаття надійшла до редакції 21.09.2014 р.