

Микола ІЖА, Марія РОСЕНКО

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Постановка проблеми. Проблема дослідження парламентаризму є багатоаспектною, включає безліч наукових теорій, які пов'язані з необхідністю застосування методів дослідження, притаманних науці державного управління, політичній та юридичній наукам щодо демократичного правління та розподілу владних повноважень.

З цього приводу на часі актуальним науковим питанням є проблема виявлення умов, за яких функціонування інститутів парламентаризму відповідатиме справжньому руху суспільства до демократії; пошуку нових підходів до сутності парламентаризму, ролі парламентів у сучасних процесах організації політичної системи суспільства, збереження її демократичної спрямованості і утримання стабільності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження парламентаризму в Україні присвячені праці В. Шаповала, Ю. Шемшученко; окремі аспекти розвитку парламентаризму стали предметом дисертаційних досліджень В. А. Звіркової, А. П. Оксака, Г. В. Нечипоренка, В. С. Журавського, Ф. В. Веніславського, Ю. Д. Древалю.

Проблемам теорії політичних систем присвячені методологічні праці Р. Алмонда, Р. Даля, З. Хантінгтона і ін. Проблемам удосконалення політичної системи і модернізаційного процесу в Україні присвячені публікації С. Тихомирова, А. Гальчинського та ін. Особливості розвитку інститутів парламентаризму в політичних системах розглянуті у дослідженнях С. Кара-Мурзи, І. Клямкіна.

Проблеми методології сучасного парламентаризму розглядаються в працях українського вченого В. Денисова, який на основі аналізу історичного розвитку теорії і практики парламентаризму виділяє його основну функцію – “представницького форуму” різних суспільних поглядів, що полягають в основі законотворчості при одночасному запереченні можливості існування єдиної для всіх політичної моделі парламентаризму [4].

Напрацювання дослідників стали базою для виявлення причин недостатньо ефективного функціонування інституту парламентаризму в політичній системі України і можливих напрямів удосконалення системи політичного представництва. Проте, констатуючи високу активність дослідження проблем парламентаризму, можна відзначити, що більшість його аспектів розглядаються відокремлено, без урахування комплексу взаємообумовлених питань, чи з огляду на моделі, сформовані в країнах, що мають стабільні і міцні демократичні традиції. Це обумовлює неможливість пошуку шляхів виходу з сучасних політичних криз, обмеженість варіантів трансформації політичної системи і відповідної моделі парламентаризму.

У зв'язку з цим існує необхідність подальшого напрацювання теоретико-методологічних засад дослідження інституту парламентаризму у політичній системі.

Мета статті – розглянути питання теоретико-методологічних засад дослідження парламентаризму у політичних системі, визна-



**ІЖА
Микола
Михайлович,**

доктор політичних наук, доцент, директор Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса.

Анотація: У статті розглянуто питання теоретико-методологічних засад дослідження парламентаризму у політичних системі, визначення методів та інструментів дослідження місця, ролі та функцій парламентаризму у зазначеній системі.

Ключові слова: парламентаризм, політична система, держава, функції, методи дослідження.

УДК 342.53



РОСЕНКО

Марія Іванівна,

кандидат наук з державного управління, директор Севастопольського філіалу Приватного вищого навчального закладу "Європейський університет", м. Севастополь.

Анотація: У статті розглянуто питання теоретико-методологічних засад дослідження парламентаризму у політичних системах, визначення методів та інструментів дослідження місця, ролі та функцій парламентаризму у зазначеній системі.

Ключові слова: парламентаризм, політична система, держава, функції, методи дослідження.

УДК 342.53

чення методів та інструментів дослідження місця, ролі та функцій парламентаризму у зазначеній системі з позиції підходів, притаманних науці державного управління

Розгляд інституту парламентаризму, зважаючи на його окремі функції і зосередження уваги на окремих механізмах у відриві від цілісності політичної системи, її функціонування, не дає можливості прогнозувати взаємообумовленість характеристик всієї політичної системи і її підсистем, проблем розвитку демократичних процесів, їхніх зв'язків з реальним станом суспільства.

Варто зазначити, що в умовах сучасних політичних систем, як визначення демократії, так і її суттєвого елементу – парламентаризму, втрачають своє первинне значення та переходять на наддержавний рівень, що вказує на складність та багатоаспектність теоретико-методологічних підходів зазначеної проблематики.

Функціонування парламенту України за роки незалежності завжди викликало і викликає дотепер критику з боку суспільства, державних органів і посадових осіб державної влади, зокрема народних депутатів України. Особливі нарікання викликає відсутність стратегії розвитку цього політичного інституту в Україні, безсистемність і суперечність у прийнятті державних рішень, що підтверджує необхідність наукового забезпечення процесу становлення українського парламентаризму як специфічного політичного інституту з особливими функціями, створення його теоретико-методологічної основи саме за підходами науки державного управління.

Вклад основного матеріалу: основним методом визначення сутності парламентаризму, його функціональних особливостей як політичного інституту, є системний підхід. Він дає змогу вивчати складні об'єкти, їхні складові структурні елементи, взаємозв'язок і взаємодію цих елементів із зовнішнім середовищем. Як базові можна застосувати теоретичні моделі політичних систем Д. Істона та Г. Алмонда, що базуються на підході і системному аналізі соціальних систем як взаємодіючих систем індивідів, суспільних груп, організацій і властивих їм інтересів, викладений в цих роботах [1; 2;5].

Сучасна теорія державного управління ґрунтується на тому, що управлінські процеси здійснюються у рамках соціальних систем. Системний метод передбачає аналіз складних політичних явищ і процесів у їхній взаємодії, а також тих зовнішніх і внутрішніх чинників, які на них впливають. Застосування системного підходу підводить до обов'язковості дослідження системи державного управління, а також чинників, що перебувають поза нею і здійснюють вплив на її функціонування.

Згідно з концепцією Д. Істона будь-яка система має певні властивості: складається з підсистем і одночасно є частиною більшої системи; має ознаки цілісності, зовнішні межі, які здатні до трансформації. Політична система, як цілісність, складається з певних політичних структур і підсистем, як формальних, так і неформальних, спонтанних політичних і соціально-економічних інститутів.

Для реалізації властивих їй функцій, політична система повинна бути дієздатною, мати для цього певні можливості. За своєю суттю – це також функції, оскільки їхня реалізація можлива лише у взаємодії політичної системи з суспільством загалом. Г. Алмонд розглядає п'ять типів можливостей політичної системи [2, с. 94 – 109], які мають важливе значення для системи державного управління.

1. Можливість екстракції політичної системи, тобто її здатність екстрагувати з суспільства природні і людські, інтелектуальні і фізичні ресурси (у тому числі залучення людей до політики як виборців, державних службовців, партійних активістів, аналітична підтримка політичних структур, оподаткування, добровільні внески та інші механізми поповнення бюджету інститутів політичної системи).

2. Регулююча спроможність, яка полягає в здатності управляти, регулювати, координувати, забезпечувати ефективне політичне управління і взаємодію з громадянським суспільством. Здійснюється вона як заходами прямого примусу – через закони, розпорядження, накази, так і через опосередковані механізми регулювання цін і заробітної плати, через вплив на громадську думку, встановлення розмірів процентних ставок на кредити і оподаткування.

3. Дистрибутивна спроможність, що є одним з напрямків регулювання, який обумовлює технологічний рівень сучасного виробництва, висуває якісно нові вимоги до процесу відтворення працівника.

4. Символізуюча спроможність, яка обумовлює здатність політичної системи звертатися до населення з популярними гаслами, створювати привабливі символи і потрібні стереотипи мислення. Від неї залежить ступінь консолідації суспільства, а значить, екстракція і реалізація, регулююча спроможність політичної системи.

5. Інтегральна спроможність політичних, як і будь-яких інших систем, що полягає у реагуючій спроможності, котра складається з названих та інших можливостей системи. Саме здатність адекватно реагувати на зміну зовнішніх умов і внутрішнього стану, швидко адаптуватися до них робить систему стійкою і здатною до саморозвитку.

Основними функціями процесу будь-якої політичної системи за Г. Алмондом є артикуляція і агрегація інтересів соціальних груп; ухвалення політичних рішень (у формі законів та підзаконних актів) уповноваженими органами і посадовими особами; виконання рішень уряду; вирішення суперечок правового характеру, функція політичної комунікації. Отже, найважливішими для процесу вироблення механізмів управління в суспільстві та державі є:

- артикуляція інтересів як вираження суспільних інтересів;
- агрегація інтересів як визначення суспільних інтересів у політичній альтернативі;
- формулювання політичного курсу – втілення суспільних інтересів, зокрема, у формі законів.

Іншими функціями політичної системи є:

- системні функції (політична соціалізація, політичне рекрутування і політична комунікація);
- функції політичного курсу (різні види регулювання поведінки, видобування ресурсів і розподіл благ і послуг між суспільними групами).

Радикальне підвищення ролі громадянського суспільства в державних справах історично пов'язане з виникненням у громадянському суспільстві інститутів політичного опосередковування, через які громадяни дістали організований доступ до участі в політиці. Перебуваючи одночасно частиною і громадянського суспільства, і політичної системи, ці інститути виконують функцію політичного опосередкування між суспільством і державою, долаючи відчуження між народом і владою, сприяючи соціально-політичній стабільності.

Це, передусім, партії, групи тиску і суспільно-політичні рухи, що формуються спеціально для участі в політичному житті, тобто які належать політичному суспільству і політичній системі. Іншу групу становлять інститути, які інтегруються в політичну систему лише частково, зокрема: профспілки, трудові колективи, церква, засоби масової інформації та деякі інші.

Партії у такий спосіб претендують на вираження інтересів крупних соціальних прошарків і на участь, від їх імені, в ухваленні й виконанні відповідальних політич-

них рішень. Інші функції виконують групи тиску – групи інтересів, що досягають своїх цілей шляхом здійснення тиску на органи державної влади. На відміну від партій, такі групи захищають лише власні інтереси і не претендують на легальне представництво в органах влади. Їх діяльність називають лобіюванням.

Як наголошувалося раніше, на думку Г. Алмонда, артикуляція інтересів – функція, передусім, груп тиску, а агрегація – партій.

Парламенти реалізують агреговані вимоги – політичні програми – у відповідні законодавчі акти. Політичні рішення характеризуються процесами зіткнення суспільних інтересів, знаходження компромісу між ними і запобіганню конфліктам у суспільстві. Функція реалізації політичних рішень здійснюється здебільшого органами виконавчої влади.

Діяльність окремих політичних інститутів часто співвідноситься з однією з окреслених функцій. Парламент частіше визначають саме як законодавчий орган влади. Проте, в законодавчій державній функції беруть участь й інші державні органи, що займають певне місце у політичній структурі, а парламент є активним суб'єктом у виконанні кожної з вказаних функцій.

Ефективність функціонування політичних систем залежить від виконання інших функцій, здійснення всього державно-управлінського процесу, функціонування і устрою політичних інститутів. Отож, для об'єктивної оцінки функціонування системи державного управління необхідно розглядати як саму систему, політичний процес і курс, так і дію зовнішнього оточення, специфіку політичної дії на групи суспільства і індивідів. Для цього потрібно використовувати певну теоретико-методологічну базу.

Системний метод надає можливість зіставити існуючі типи систем, можливості і форми регулювання, стабілізації їх стану, перспективи транзиту одного типу суспільства в інше, встановити закономірності подібних процесів, можливі системні кризи і шляхи виходу з них.

Системні функції, що здійснюються у політичній системі, а саме громадянським суспільством та державою, які за своєю суттю є системними функціями парламентаризму наведено на рис.1 [7, с. 11].

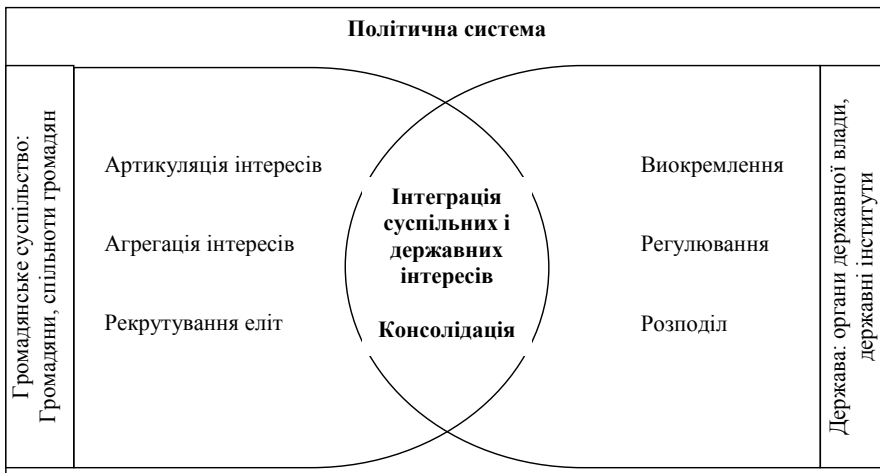


Рис.1.1 Системні функції громадянського суспільства та держави в контексті розвитку парламентаризму

Іншим методом, який є доцільним при дослідженні парламентаризму, є порівняльний. За допомогою цього методу можливо зіставити процеси розвитку демократії при різних типах суспільств, простежити розвиток демократичного правління в рамках парламентаризму в історичних реаліях, в яких вони виникли і розвивалися; визначити тенденції подальшої їх еволюції. Порівняльний метод використовується з

метою опису політичних процесів і інститутів в різних соціальних системах, аналізу механізмів їх функціонування, визначення наскільки політична культура і соціально-економічне середовище впливають на державну політику. Ефективний соціально-політичний розвиток України багато в чому пов'язаний з можливістю аналізу світового досвіду розвитку парламентаризму в сучасних моделях та використання прийнятного досвіду.

У рамках інституційного методу досліджується функціонування політичних інститутів, передусім парламенту як одного з центральних суб'єктів політичного процесу, у взаємодії з іншими державними інститутами (Президентом, урядом, органами судової влади), які здійснюють державну політику. Парламенти розглядаються крізь призму їхніх структурних елементів, специфіку їхньої організації, функцій та обов'язків. При цьому аналізується вплив інституційних особливостей парламентів окремих держав на результат діяльності та ефективність політичних систем. Інституційний метод передбачає також розгляд нормативних правил, правових меж діяльності парламентів, оскільки саме цей політичний інститут самостійно встановлює правові рамки свого функціонування (зокрема, конституційні).

Найважливішим серед механізмів державного управління є соціальний механізм, тому що стабільність в суспільстві здебільшого залежить від співвідношення різноманітних і численних інтересів громадян, які висловлюються в державному управлінні через регулюючі інститути народного волевиявлення, в тому числі, при формуванні державних органів, зміни в складі яких, за результатами виборів, створюють нове співвідношення в представництві інтересів. Реалізація соціального механізму приводиться в дію не співпадаючими інтересами суб'єктів суспільного життя: виборців, політичних лідерів, апарату управління, соціальних груп, громадських рухів. Саме через систему представництва інституційно відбувається узгодження суспільством проблем, які потребують державного вирішення.

За допомогою методів, притаманних соціальному механізму парламентське представництво описується з огляду на політичну активність соціальних груп. Результати роботи парламентів розглядаються, як залежні від впливу всередині самого парламенту та ззовні конкуруючих груп тиску, а основні політичні функції парламенту – як рівні представництва інтересів різних суспільних груп, явних і латентних. Вони характеризуються розподілом представників соціальних груп в рамках коаліційної більшості і парламентської опозиції. Зокрема, результати державної політики розглядаються як підсумок суперництва між групами інтересів і певної їх рівноваги, що досягається в цій боротьбі [8, р. 25].

Потрібно зазначити, що передує цьому деліберативний процес, тобто процес масових консультацій соціальних груп політично активних громадян, груп впливу, політичних партій усередині країни з суспільно-значущих проблем [6, с. 118].

Як зазначає Н. А. Богданова, зміст народного представництва побудований на стосунках, пов'язаних з формуванням, функціонуванням і відповідальністю особливого виду органів, соціальним призначенням яких є узгодження і віддзеркалення інтересів різних соціальних спільнот, політичних і демографічних груп громадян на відповідному рівні державної влади [3, с. 13].

За допомогою аналітичного підходу ефективність парламентів та їх роль у владних системах зарубіжних країн визначається через аналіз функціонування парламентських структур і підсистем: палат в умовах бікамералізму, партійних фракцій, коаліцій, опозицій.

Процес розвитку демократичної форми правління і парламентаризму розглядається за допомогою історичного, соціологічного методів. Історичний метод дозволяє пояснювати сучасні політичні і парламентські процеси в контексті розвитку теорії і практики демократії в різних історичних умовах. На цій основі визначаються загальні характеристики цього політичного інституту, перспективи його розвитку у сучасному світі.

Важливим питанням є забезпечення вимог щодо обов'язкового використання у дослідженні загальнонаукових принципів:

– принцип цілісності у процесі аналізу різних моделей парламентаризму і демократії в сфері державного управління, політичній і правовій сферах;

– принцип об'єктивності при зіставленні теорій парламентаризму і демократії з конкретними, реально існуючими й описаними фактами політичного життя;

– принцип системності при розгляді функціонування парламентаризму у взаємозв'язку з іншими теоретичними і практичними проблемами науки державного управління, актуальними проблемами інших суспільних дисциплін (політології, правознавства, соціології тощо).

Застосування емпіричних моделей також є важливим, оскільки дозволяє аналізувати політичну культуру населення на різних етапах розвитку держави; чинники, що здійснюють вплив на функціонування інститутів парламентаризму, їх стабільність та ефективність роботи; трансформацію складу і функцій основного інституту парламентаризму – парламенту.

За результатом аналізу теоретико-методологічних засад дослідження парламентаризму, визначення місця ролі та місця парламентаризму з позицій функціонування політичної системи, а також функцій парламенту в соціальній системі, зроблено висновок, що звуження предмету вивчення парламентаризму в межах окремих методів може негативно позначитися на виборі моделі політичного управління в Україні.

Оскільки державне управління надає системне уявлення про усі компоненти, елементи та їх взаємозв'язки у державному механізмі, що має принципове теоретичне і методологічне значення, саме з позиції державного управління як практичного, організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення поєднано в логічну цілісність такі елементи як держава та суспільна життєдіяльність людей, що сприймає керівні впливи і реагує на них; створює стійкі зв'язки, прямі і зворотні, взаємозв'язки і взаємозалежності між державою і громадським суспільством, запропоновано дослідження теоретико-методологічних засад парламентаризму здійснювати виходячи з підходів, притаманних науці державного управління, що дасть змогу при дослідженні парламентаризму як цілісного соціального явища відобразити інтеграцію усіх підходів: державно-управлінського, філософського, соціологічного, політологічного, правового тощо.

Література:

1. Алмонд Г., Гражданская культура и стабильность демократии [Электрон. ресурс]. / Г. Алмонд, С. Верба. – Режим доступа : <http://politzone.in.ua/index.php?id=367>.

2. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон [пер. с англ. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной] под ред. М. В. Ильина, А. Ю. Мельвиля. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 537 с.

3. Богданова Н. А. Парламентское право в системе конституционного права / Н. А. Богданова // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. – М., 2003. – С. 29 – 30.

4. Денисов В. Методология сучасного парламентаризму / В. Денисов // Генеза. – 1998. – № 1/2. – С. 180 – 187.

5. Истон Д. Новая революция в политической науке / Д. Истон // Социально-политический журнал. [б.м.] – 1993. – № 8. – С. 115 – 128.

6. Матвеев С. О. Політична психологія / С. О. Матвеев. – К. : ЦУЛ, 2003. – 216с.

7. Росенко М. І. Теоретико-методологічні засади механізмів розвитку парламентаризму в контексті становлення демократичного врядування в Україні: автореферат док.дис. держ.упр. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр» Магістр, 2012. – 36 с.

8. Dye T. Understanding Public Policy. – New Jersey: Prentice Hall, 1995. – 342 p.