

# Парламентаризм – система політичної організації держави



**Л. І. Баликіна**

асистент кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Університету економіки та права «КРОК»

Звернення до цієї проблематики зумовлене необхідністю вдосконалення владних структур в Україні на основі досвіду організації та діяльності парламентів низки демократичних держав. У вітчизняній літературі відсутні комплексні досліджен-

У статті окреслюється важлива роль становлення парламентаризму в Україні. Зазначається актуальність аналізу та впровадження цього інституту на територіях нашої молоді незалежної країни.

**Ключові слова:** парламентаризм, організація влади, перехідне суспільство, демократія.

В статье определяется важная роль становления парламентаризма в Украине. Отмечается актуальность анализа и внедрения этого института на просторах территории нашей молодой независимой страны.

**Ключевые слова:** парламентаризм, организация власти, переходное общество, демократия.

The article outlines the important role of formation of parliamentarism in Ukraine. Noted the topicality of the analysis and implementation of this institution in our newly independent country.

**Keywords:** parliamentarism, the organization of power, a transitional society, democracy.

ня з проблем парламентаризму та завдань подальшого розвитку конституційної теорії з урахуванням нових явищ і процесів, які характерні для сучасної практики зарубіжного парламентаризму.

Недостатність розробленості на науковому рівні поставлених зазначених питань

сучасності, наявність спірних проблем та зумовлені цим труднощі, пов'язані з застосуванням принципів парламентаризму в державно-правовій практиці, вплинули на аналіз цього інституту. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, яка здобула свою незалежність після підписання Акта проголошення незалежності України [1]. Державотворення триває, і сьогоднішні реалії вимагають розробки проблематики інституту парламентаризму, маючи на меті формування демократичної правової держави.

Про сутність та проблеми парламентаризму в Україні говориться зараз дуже багато. Це питання стало гострішим з появою Основного Закону незалежної держави. Незважаючи на те, що низка вітчизняних вчених (А. Гальчинський, Ю. Древаль, О. Копиленко, О. Литвиненко, А. Мережко, В. Паламарчук, М. Паламарчук, В. Селіванов, О. Скрипнюк, А. Француз, В. Шаповал та ін.) досліджувала і висвітлювала передумови парламентаризму, історію його становлення, розвиток, сучасний стан, залишаються певні проблеми і дискусійні питання. Насамперед до них відносяться періодизація становлення парламентаризму в Україні, визначення самого поняття, його характеристики та відношення до інших складових правової демократичної держави.

Нагальним питанням в Україні є парламентаризм, тому що він основна складова розвитку правової держави. Дослідження цієї проблематики важливе для України, адже, по-перше, на сьогодні існує реальна можливість розвинути і затвердити демократичні інститути після тривалого перебування в складі Радянського Союзу, де функціонувала централізована форма правління; по-друге, мабуть, найголовніше питання в нашій країні – розподіл влади та її відповідальність.

Метою нашої статті є розкриття суті парламентаризму, окреслення об'єктивних

критеріїв впровадження його в Україні, зазначення перешкод, які виникають на шляху утвердження демократичної держави, та пропозиції щодо вдосконалення моделі цього інституту в нашій державі на прикладі досвіду розвинутих країн.

Аналіз інституту парламентаризму в умовах розвитку правової держави зумовлюється тим, що на сьогодні реалізація визначених у Конституції України [2, ст. 1] цілей державно-суспільного розвитку – це передусім становлення України як правової держави, – перебуває у безпосередньому зв'язку з процесом проведення конституційної реформи. Одним із її центральних елементів є внесення корекції в існуючу форму державного правління та поступовий перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської або парламентської республіки. При цьому необхідність дослідження інституту парламентаризму у правовій державі пояснюється як загальнотеоретичними мотивами, так і конкретними завданнями науково-теоретичного забезпечення успішності проведення змін у державному правлінні. На значущості створення потужного науково-теоретичного та методологічного фундаменту реформування наголошував В. Селіванов [3, с. 21-23].

Розглянемо два приклади визначення поняття «парламентаризм»: В. Ріяки та В. Шаповала. Перший зазначений автор стверджує: «парламентаризм – це система формування та діяльності верховного представницького органу держави, а також політико-державних відносин та інститутів, прямо чи непрямо пов'язаних з ним за умови існування у суспільстві демократичного режиму» [4, с. 133]. Другий автор стверджує, що «парламентаризм – це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального

постійно діючого представницького органу» [5, с. 128].

Порівнявши наведені визначення, зауважимо, що в них два аспекти схожі. По-перше, йдеться про організацію влади; по-друге, – про головне становище представницького органу – парламенту в ній, що й робить ці визначення близькими за суттю. Більшість вітчизняних авторів застосовують аналогічний підхід до визначення. В результаті цього виникає ілюзія тотожності. Хоча форма державного правління не завжди є показником рівня парламентаризму в країні, і навіть у президентських республіках він може бути достатньо високим, прикладом є досвід США. Тому при визначенні парламентаризму рівень впливу парламенту, на наш погляд, не обов'язково вказувати. Головне, щоб парламент зазначався як невід'ємна його частина.

Виходячи з вищенаведеного, парламентаризм – не тільки система організації влади, взаємодії держави та суспільства, а й певна ідеологія, яка включає в себе низку демократичних цінностей, серед яких саме парламент має займати провідне місце.

Парламентаризм та парламент – це взаємозалежні інститути. У підручнику «Конституційне право Німеччини» наводиться таке визначення: «парламентаризм – це форма представництва народу, коріння якої із Середньовіччя, яка набуває вигляду обраних чи скликаних зборів» [6, с. 24].

У розвинених країнах сьогодні поступово відбувається еволюція політичної системи, яка безпосередньо впливає на парламентаризм. Роль парламентів суттєво трансформується з огляду на загальну демократизацію суспільних відносин. Парламент об'єктивно є чинником стабільності й суспільного прогресу. Тенденція до сприйняття таких цінностей характерна для українського суспільства загалом і зокрема Верховної Ради. Українське поняття парламенту в своїх основних рисах від-

дзеркалює елементи європейської конституційно-правової спадщини.

У своїй статті Ю. Древаль дає інтерпретацію парламентаризму як розподіл влад на законодавчу, виконавчу та судову, що спонукає коректніше підходити до визначення цього поняття. Більш прийнятним є використання такого словосполучення, як «поділ влади». Згаданий науковець наводить такий приклад: 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» [7, с. 51].

Навівши варіанти визначення поняття «парламентаризм» і вказавши на тісний зв'язок з таким органом державної влади, як парламент, розглянемо його сутність. Так, у Конституції України чи не найвдаліше акцентується увага на місце Верховної Ради України в державному механізмі. Ця норма закріплює основну функцію парламенту – законодавчу [2, ст. 75]. Важливим є і те, що в Основному Законі ця дефініція чітка, лаконічна та юридично коректна.

Слово «парламент» вперше з'явилося в Англії (parliament), хоча корінь слова французький («parler» – «говорити»), але деякі автори пов'язують його з латинським «parlare» – «говорити, розмовляти». «Парламент – як один з інститутів складного державного механізму, є загальнонаціональним (загальнодержавним) представницьким органом, найважливіша функція якого полягає в здійсненні верховної законодавчої влади» [8, с. 86].

«Парламент – загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно і головним призначенням якого є здійснення законотворчості» [9, с. 74]. Це визначення навели співавтори (О. Копиленко, О. Богачова та С. Богачов) навчального посібника «Законодавство», зазначивши, що з названої дефініції

можна виділити такі ознаки парламенту: по-перше, загальнонаціональний характер, який виявляється через формування парламенту на основі загального виборчого права. В Україні право голосу мають громадяни держави, які на день виборів досягли повноліття, крім випадків, коли суд визнав людину недієздатною. Верховна Рада діє від імені всього Українського народу, маючи статус загальнонаціонального органу.

По-друге, представницький характер парламенту. «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.» [2, ч. 1 ст. 5]. Народ делегує свою владу парламенту шляхом здійснення народного волевиявлення через вибори народних депутатів. Завдяки цьому, Верховна Рада України покликана виражати суверенну волю народу.

По-третє, парламент є органом державної влади. Це означає, що він є складовою механізму державної влади, наділений певними владними повноваженнями та владними, матеріальними важелями для здійснення своїх функцій (згідно з Конституцією та законами України). «Верховна Рада України за прийнятою в теорії держави і права класифікацією органів державної влади характеризується наступними рисами: є первинним органом – за місцем в апараті державного управління, оскільки формується безпосередньо в результаті народного волевиявлення; за способом утворення – є виборним; за поділом державної влади на гілки – органом законодавчої влади; постійно діючим – за часом дії; за складом – колегіальним органом; за територією, на яку поширюється юрисдикція – загальнодержавним органом; за характером повноважень – органом загальної компетенції» [9, с. 74-75].

І, по-четверте, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент –

Верховна Рада України» [2, ч. 1 ст. 75]. Реалізація цієї функції обумовлює визначне його місце в системі органів державної влади [9, с. 74-76].

Проаналізувавши все вищевказане, можна сформулювати визначення: парламентаризм – це складна система конституційно-правових відносин, яка дозволяє реалізувати народний суверенітет через національний представницький орган, що передбачає наявність відповідної ідеології, в якій парламент займає привілейоване становище і є невід'ємним атрибутом демократії.

Для розуміння поняття «парламент» треба розглянути його різнобічно. Якщо підходити до ідеї парламентаризму з позиції основних принципів, на яких він ґрунтується, передусім необхідно зазначити відкритість і дискусію, оскільки призначення парламенту саме в тому, щоб бути форумом відкритої і відвертої дискусії в процесі створення законодавства.

На відміну від теорії, на практиці дискусія в парламенті є швидше формальністю, декорацією, за якою готуються і приймаються келійні рішення поза самим парламентом. Власне ідея парламентаризму вимагає, щоб закони з'являлися як результат боротьби точок зору, а не як результат боротьби інтересів. Саме в цьому і полягає основний зміст парламентаризму.

«Як відомо, принципові рішення в парламенті не приймаються під час пленарних засідань, і навіть не в комітетах і комісіях. На практиці такого роду рішення приймаються на закритих засіданнях лідерів фракцій, а сам парламент грає всього лише роль фасаду, що приховує всевладдя політичних партій і боротьбу їх економічних інтересів» [10, с. 11-25].

Зважаючи на все вищезазначене, в реальності парламент як соціально-політичний інститут є своєрідною політичною біржею, на якій закони приймаються після певних торгів та відображають інтереси

певних економічних і політичних груп суспільства. Негативним є те, що це було завжди і не тільки в Україні. Просто в Україні ця практика, на відміну від держав зі сталими парламентськими традиціями, набуває більш відвертих і химерних форм.

В. Паламарчук відзначив, що зростання ролі і значущості Парламенту України в системі стримувань і противаг влади безпосередньо залежить від успішності внутрішньої структури Верховної Ради України. Це в свою чергу вимагає вирішення інших супутніх завдань: перегляду та вдосконалення законодавства про політичні партії. Стійка парламентська більшість, сформована з потужних центристських партій, зможе забезпечити ефективну законодавчу діяльність Парламенту у взаємодії з Урядом [11, с. 103]. Посилення позиції Парламенту у взаємодії з Президентом та Урядом України має бути збалансоване запровадженням механізмів політичної відповідальності Верховної Ради [12, с. 90].

Роль і місце парламенту у різних державах відрізняється (незважаючи на схожу форму державного правління). Стійка і значна роль парламенту існує у таких країнах, як Англія, США, Франція, Німеччина, Італія, Іспанія, та ін. Нестійкі парламентські інститути функціонують у Росії та деяких країнах СНД (у тому числі в Україні). Зі слабкими парламентськими структурами, де парламенти відіграють роль дорадчих законодавчих органів, є країни Латинської Америки та Південно-Східної Азії. У розвинених країнах світу відображення парламентаризму є верховенство права і законодавчої влади в суспільстві. Цей принцип управління найбільш важливий у поділі влади і важливий інструмент для подолання протиріччя між органами влади в центрі та на місцях.

Отже, в Україні сьогодні розвиток парламентаризму прямо залежить від розвитку демократії в країні. Необхідним атри-

бутом правової та демократичної держави є парламентаризм і парламент: активна роль парламенту у здійсненні державної влади та показник розвитку громадянського суспільства. У сучасних умовах важливе чітке розмежування влади в молодій незалежній країні, їх функції, контроль та відповідальність за результати своєї роботи.

Зазначимо ще раз основні моменти інституту парламентаризму, звертаючись до наукового доробку вітчизняних науковців. У монографії «Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави», виданій під керівництвом О. Скрипника, йдеться про наступне:

Визнання специфічної ролі парламенту серед інших органів державної влади. Але це не означає, що на вказаний орган не поширюються принципи зв'язаності правом і законом. Після такого твердження слід, порівнюючи діяльність трьох гілок влади, зауважувати, що діяльність виконавчої й судової влади необхідно описувати у термінах зв'язаності законом і правом, тоді як дії законодавчої влади є зв'язаними конституційним ладом. Тобто створюючи закони, парламент діє в певних правових межах, які закріплені законодавчо (в Основному Законі держави). Отже, повноваження парламенту як вищого (а у ряді випадків, як, приміром, в Україні, – єдиного) органу законодавчої влади, до компетенції якого належить прийняття законів, жодним чином не виходять за межі закону та права.

Важливим елементом розвитку інституту парламентаризму у правовій державі є формування парламентської опозиції. Це пов'язане з чітким визначенням її статусу та ролі у процесі реалізації державної влади. Роль інституту опозиції у правовій державі зумовлюється тим, що вона виступає відображенням або втіленням того суспільно-політичного, суспільно-

економічного та суспільно-ідеологічного плюралізму, що властивий правовій державі. Так, принцип забезпечення прав людини у правовій державі стосується всіх без винятку громадян і не може асоціюватися лише з т. зв. більшістю населення або прогресивним класом. У цьому сенсі наявність опозиції виступає гарантом існування політичного плюралізму, альтернативних поглядів на процеси суспільного і державного розвитку, а також того, що «більшість» не використовуватиме легальні методи для придушення інтересів «меншості».

Підвищення ролі парламенту в умовах парламентських або парламентсько-президентських форм державного правління. Це зумовлює необхідність відповідного посилення тих інститутів, які здатні контролювати діяльність парламенту, щоб не було порушено такий важливий елемент принципу поділу влади у правовій державі, як збалансування системи Державної влади. Крім традиційних для сучасних правових Держав інститутів конституційного контролю (незалежно від того, чи ці повноваження передано звичайним судам або спеціальним органам конституційної юстиції), контрольні функції виконує громадянське суспільство. Зважаючи на це, слід назвати вагомим роль засобів масової інформації, активну діяльність політичних партій та інших громадських організацій, суспільну думку, а також вдосконалення суто процедурних моментів проведення виборів до парламенту, які унеможливають їх фальсифікацію або маніпулювання виборчим процесом. Таким чином, розвиток України у напрямі парламентсько-президентської або чистої парламентської республіки зумовлює необхідність всебічної державної підтримки процесів становлення громадянського суспільства [13, с. 350-352].

З вищенаведеними моментами парламентаризму погоджуємось, та хочемо ще

раз наголосити, що в Україні, на нашу думку, основною передумовою становлення цього інституту є створення громадянського суспільства. Поки цей інструмент влади народу не з'явиться і його права не будуть закріплені та захищені законодавчо, про становлення демократичної, правової держави та відповідних інститутів, зокрема парламентаризму, говорити можна тільки теоретично.

Сьогодні багато науковців досліджують проблеми парламентаризму, та на наш погляд, в сучасних умовах не реалізується повною мірою народний суверенітет через представництво громадян в парламенті (необхідність парламентської опозиції), недосконалі та малодійові методи врегулювання конфліктів між політиками і практично не відбувається зміцнення політичної системи. Вважаємо, що парламенту України треба переглянути свою роль серед інших органів влади – суть призначення. Щоб цього досягти, треба дуже багато зробити: сформувати в суспільстві політичну культуру, створити у населення позитивне довірче ставлення до представницьких органів влади та розуміння своєї відповідальності за якість влади, а парламент мав би відповідати за свої обіцянки і свою діяльність перед суспільством.

Розвиток парламентаризму в Україні зумовлений історично, це дає можливість зазначати певні традиції його розвитку, а саме – утвердження демократичних інститутів в нашій державі, еволюція системи розподілу влади та наявність представництва громадян в органах влади. Парламентаризм на теренах нашої країни суттєво змінився у процесі свого становлення, набувши якісно нових функцій та нових властивостей. Шлях, пройдений молодого незалежного країною, незважаючи на перешкоди, безумовно свідчить про позитивний напрям розвитку парламентаризму.

## Список використаної літератури

1. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24.08.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Селіванов В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: обумовленість і необхідність // Право України. – 2003. – № 8. – С. 21-23.
4. Ріяка В. О. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посіб. / М. С. Горшеньо-ва, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підруч. для студентів юрид. вищих навч. закладів і факультетів / В. М. Шаповал. – К.: Вища школа, 1997. – С. 262.
6. Изензее Й. Государственное право Германии: в 2 т. – Т. 1 / Под ред. Й. Изензее. – М., 1994. – 311 с.
7. Древаль Ю. Парламентаризм «приглушений» чи раціональний? / Ю. Древаль // Віче. – 2003. – № 9. – С. 50-53.
8. Енгибарян Р. В. Конституционное право: учеб. / Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. – М.: Юрист, 2000. – 492 с.
9. Копиленко О. Л. Законознавство: навч. посіб. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова, С. В. Богачов // Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Реферат, 2010. – 128 с.
10. Мережко А. А. Сумерки парламентаризма / Александр Александрович Мережко // Юридическая практика. – 2002. – № 15. – С. 11-25.
11. Паламарчук В. Перспективи розвитку і зміцнення партійної системи в Україні / В. Паламарчук, О. Литвиненко, М. Паламарчук // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – К.: НІСД, 2003. – С. 93-104.
12. Гальчинський А. Проблеми реалізації політичної реформи в Україні / А. Гальчинський, О. Литвиненко, В. Паламарчук // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – К.: НІСД, 2003. – 317 с.
13. Скрипнюк О. В. Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави: у 2 т. / за ред. О. В. Скрипнюка. – К.: Логос, 2010. – Т. II: Правова, демократична держава в політичній системі: стан, тенденції та перспективи розвитку / авт. кол.: О. В. Скрипнюк (кер.), В. В. Медведчук, В. П. Тихий [та ін.]. – 692 с.