

Віта ГОНЧАР

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналізується досвід сучасного парламентаризму Великобританії, зазначається, що парламентаризм є історично зумовленим наслідком соціально-політичного розвитку країни. Характеризується явище британського парламентаризму та його роль у державотворчих процесах. Описується досвід демократичних традицій побудови суспільства у Великобританії. З'ясовуються участь, вплив та взаємодія громадян із владою в управлінні державою. Наголошено, що в розвинених країнах світу відображенням парламентаризму є верховенство права і законодавчої влади в суспільстві. Визначається роль реального парламентаризму задля утвердження парламентської демократії. Досліджується досвід становлення та функціонування парламентаризму у Великій Британії, розглядається робота британського парламенту. Пропонуються шляхи застосування досвіду Великобританії для становлення та розвитку демократичного парламентаризму в Україні: взаємодія громадянського суспільства і держави та демократичність як ознаки сучасного парламентаризму.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, досвід парламентаризму Великобританії, становлення парламентаризму, український парламентаризм.

Vita Honchar. The establishment of parliamentarism: the experience of the Great Britain for Ukraine

The article provides insight into the experience of contemporary parliamentarism in Great Britain. It notes that parliamentarism is a historically determined consequence of socio-political development of the country. The phenomenon of British parliamentarism and its role in state-building processes are characterized. The experience of democratic traditions pertaining to the formation of society in Great Britain is depicted. The participation, influence and interaction of citizens with the authorities are elucidated what concerns statecraft. It is emphasized that in the developed countries of the world the reflection of parliamentarism is the rule of law and the dominion of legislative power in society. The role of real parliamentarism for the establishment of parliamentary democracy is determined. The experience of establishment and functioning of parliamentarism in the UK is examined and presented, due consideration is given to the functioning of British Parliament. The ways of making use of British experience are brought forward for the establishment and development of democratic parliamentarism in Ukraine, as follows: the interaction of civil society and state as well as democratic nature as attributes of contemporary parliamentarism.

Key words: parliament, parliamentarism, experience of parliamentarism in Great Britain, establishment of parliamentarism, Ukrainian parliamentarism.

На шляху становлення українського парламентаризму існує безліч нерегульованих питань. Для демократичного розвитку нашої держави актуальним та важливим є успішний досвід країн, послідовних у становленні парламентаризму. Саме таким, на нашу думку, є досвід Великобританії з її усталеними парламентськими традиціями. Дослідження досвіду становлення парламентаризму у Великобританії вкрай важливе для розвитку України як демократичної та правової держави, оскільки дозволяє мати об'єктивне уявлення про дієвий та ефективний парламентаризм, що відповідає нинішнім політичним потребам української держави.

Проблему парламентаризму в європейських країнах розглядали сучасні вчені: Л. Баликіна, А. Георгіца, С. Светова. Парламентаризм Великобританії досліджували: О. Бруслик, А. Дацьків, М. Кулачинський, А. Моренчук та ін.

Мета статті – проаналізувати досвід становлення парламентаризму у Великобританії та можливість його застосування в українських реаліях.

Парламентаризм є складним явищем суспільно-політичного життя сучасного суспільства. Однак через різні форми правління, історичні та політичні традиції повноваження парламентів, їх фактична роль у країнах різна. В одних країнах парламенти виконують номінальні функції, в інших їх повноваження широкі, а законодавчі органи уособлюють реальну політичну владу. Сьогодні в розвинених демократичних країнах політична система, яка безпосередньо впливає на парламентаризм, поступово еволюціонує. Роль парламентів суттєво трансформується з огляду на загальну демократизацію суспільних відносин. Парламент об'єктивно є чинником стабільності й суспільного прогресу [2, с. 102].

Основоположником європейського парламентаризму є британський парламент, історія якого налічує вже вісім століть. Досвід функціонування британського парламенту викликає значний теоретичний і практичний інтерес, адже його функціональна модель, що вважається еталоном побудови парламентської системи, була випробувана часом і довела свою ефективність. Практика сучасного британського парламентаризму, основою якого є предметний діалог між державою і суспільством, владою й опозицією, високий рівень правової культури, взаємоповаги, відповідальності, дотримання встановлених правил і толерантності, може бути застосована і в Україні [3, с. 3].

Англія є не лише батьківщиною парламенту, але й країною-родоначальницею явища парламентаризму. Цей конституційно-правовий феномен тісно пов'язаний із принципом парламентського суверенітету, який був утверджений у Великобританії ще в 1689 р., коли прийнято Білль про права, що став початком англійського парламентаризму, оскільки обмежив королівську владу й одночасно розширив владу парламенту [4, с. 155].

Англійський парламент XVI ст. заснував основні принципи, які почали брати за основу інші парламенти, а саме: 1) законотворчість є функцією виключно парламенту; 2) закон – це акт, який приймався палатами, затверджувався королем і мав найвищу силу серед усіх актів державної влади; 3) парламент мав контрольні повноваження над сферою державного управління (парламент запровадив процедуру імпичменту прем'єр-міністра наприкінці XVI ст.); 4) палата лордів була вищим судом країни; 5) парламент мав право втручатися в зовнішньополітичні справи.

Хоч парламент і мав значні повноваження, король залишався домінуючим державним інститутом і правив одноосібно. Після періоду парламентаризму король скасував парламент. Наслідком цього була жорстока тиранія. Для відновлення парламенту потрібна була напружена боротьба з королем, і цього разу принцип представницького правління встановлено як фундаментальну ознаку державного устрою Британії, що дало такі наслідки для держави загалом:

1. Представницьке правління є визначальним для забезпечення існування реальної демократії, а парламенти втілюють цю фундаментальну обставину.

2. Представницька форма правління не приходить сама собою і не стає одразу ефективною, її треба розвивати, плекати й захищати.

3. Неспроможність ефективно плекати й захищати парламентаризм і забезпечити його центральну позицію разом з народом може призвести до повернення авторитаризму й тиранії, що матиме погані наслідки для народу [9].

Британська представницька система традиційно асоціюється з політичною стабільністю. Саме на британських островах зародилася сучасна демократія. Тут були створені характерні для неї елементи державного устрою, у тому числі й парламентаризм.

На початку XXI ст. політична система Сполученого Королівства опинилася перед необхідністю пристосовуватися до вимог національного розвитку в умовах двоєдиного процесу глобалізації та регіоналізації, розмивання національного суверенітету й уповільненої динаміки європейської інтеграції Великої Британії.

Унаслідок цього розпочався процес модернізації британської партійно-політичної системи, дослідження якої є актуальним для сучасної України, що прагне спрямувати свій державний розвиток у демократичне русло. Український парламентаризм, хоча й має давнє історичне коріння, проте в досить молодій «державній незалежності» має потребу в пізнанні досвіду демократичних країн Європи, адже сьогодні він формується під впливом ідей, вироблених насамперед європейською політичною думкою. Нагромаджені британським парламентом теоретичні доктрини представницької системи, практика парламентських процедур, багатий досвід ведення публічних дебатів і дискусій винятково важливі для українців, тому що британський парламент демонструє здатність впливати на хід подій, суспільну думку, політику уряду, і ця його роль з усією очевидністю виявляється в моменти гострих соціальних і політичних криз, з яких сучасній Україні необхідно найближчим часом вийти [7].

Конституція Великобританії – це не єдиний кодифікований документ, а декілька актів конституційного характеру, прийнятих у різний час (починаючи з XIII ст.). Крім вказаних конституційних актів, до конституції Великобританії входять численні рішення судів, що конкретизували конституційні акти. Незважаючи на те що політична система Великобританії – одна з найбільш старих і стійких у Європі і світі, англійці аж ніяк не вважають, що вона досконала й час від часу здійснюють її більш-менш далекосяжну модернізацію. Якщо не вважати періоду становлення британського парламентаризму в XVII ст., то найбільш значних змін ця система зазнавала в XIX і на початку XX ст., коли, з одного боку, розширювалися виборчі права громадян і зрештою було введено загальне виборче право, а з іншого – також поступово, але неухильно обмежувалися прерогативи нащадка середньовічних часів – Палати лордів на користь нижньої, такої, що обирається народом, Палати громад. На рівні виконавчої влади головним напрямом модернізації було вдосконалення створеної в другій половині XIX ст. професійної державної служби (civil service), що комплектується на постійній, незмінній основі. Що стосується монархії, то після революційних катаклізмів XVII ст., коли вона була позбавлена реальних управлінських функцій, її роль і місце в системі влади суттєво не змінювалися [8, с. 107].

За британською системою уряд відповідальний перед парламентом, контроль здійснюється відповідно до конституційного принципу відповідального правління. Парламентський контроль заснований на доктрині міністерської відповідальності. Сутність зазначеної доктрини полягає в тому, що міністр бере на себе відповідальність за діяльність свого міністерства та повинен піти у відставку, якщо робота підпорядкованого йому міністерства є незадовільною. Парламентський контроль має публічний характер, поєднується з громадським контролем та відповідальністю правлячої партії [10, с. 35].

Громадянське суспільство, тобто інститути, незалежні від влади, розвивалися в Британії протягом століть. Лідери громадянського суспільства настільки впевнені в міцності свого становища, що обговорюють проблеми, які мають суспільне значення, з урядовими чиновниками, не сумніваючись, що зможуть натиснути на них від імені тих, кого представляють [1, с. 345].

За свою довгу історію англійський парламентаризм набув таких ознак: двопалатність; колегіальність; наявність у парламенту функції контролю за діяльністю уряду; привілейований статус парламентаріїв та їх юридична незалежність від виборців. Нині парламент Великої Британії утворюється із Палати лордів та Палати громад, а також включає в себе Корону. Його основними функціями є не тільки законодавчі і представницькі. Він ворує державний бюджет та контролює його виконання, контролює діяльність виконавчої влади та бере безпосередню участь у її формуванні. Парламент Великої Британії має архаїчний характер, що виявляється насамперед у вимогах до кворуму в його палатах. Кожну з палат очолює спікер, якого зазвичай обирають у палатах або ж його призначає королева. Законодавчі

функції парламенту полягають у тому, що він може ухвалювати акти, які діють на всій території Англії та Шотландії. Закон, або як його ще називають «білль», може запропонувати будь-який член верхньої або нижньої палати. Велику небезпеку для законопроектів становить «парламентське флібустьєрство», коли супротивники законопроекту навмисно затягують час, щоб домогтися закінчення відведеного на його обговорення часу. Біллі приватних членів палати не мають шансів бути прийнятими, якщо їм протистоїть чинний уряд, але вони вносяться, щоб підняти питання моралі. Нині судові функції Англії зводяться лише до розгляду політичних справ. Однією з головних функцій сучасного англійського парламенту є нагляд за діяльністю уряду: парламент змушує міністрів звітувати про свою діяльність, відхиляє або приймає законопроекти, подані урядом. У випадку, якщо уряд втратив довіру парламенту, прем'єр-міністр змушений піти у відставку або клопотати про розпуск парламенту і призначення нових загальних виборів. На практиці Палата громад дуже слабо контролює уряд. Оскільки діє мажоритарна система виборів, правляча партія зазвичай має значну більшість у Палаті громад і не потребує компромісу з іншими партіями. Сучасні політичні партії Британії жорстко організовані, тож лишається мало свободи для дій їхніх членів. Сучасний парламент Великої Британії складається із 646 членів. Право голосу мають усі члени, яким виповнилося 18 років. Вибори в парламент відбуваються після кожного розпуску. Палати відокремлені одна від одної, не дозволяється засідати одночасно в Палаті громад і в Палаті лордів. Лорди за законом не можуть голосувати під час виборів Палати громад [6, с. 42].

У Великобританії парламентаризм зміцнювався на базі подальшої демократизації виборчого права та реформування діяльності парламенту. Уже в першій половині ХХ ст. чимало зроблено для удосконалення виборчого законодавства [5].

Особливістю британського парламентаризму є: 1) здатність парламенту впливати на хід подій у державі, суспільну думку, політику уряду; 2) взаємодія громадянського суспільства і держави; 3) високий рівень правової культури, взаємоповаги, відповідальності, дотримання встановлених правил і толерантності; 4) верховенство права; 5) забезпечення прав людини.

У майбутньому Україні необхідно запозичити для себе таку практику англійського парламенту, як політична консолідація і зміцнення демократії, бо це є підґрунтям до побудови правової держави. Адже парламенту необхідно бути більш злагодженим у своїх рішеннях і представляти волю народу, а не лише дбати про власні інтереси. До сучасних завдань парламенту відносять реконструкцію системи парламентаризму. Адже українська держава зіткнулася з такою проблемою, як недовіра народу до парламенту України, тобто Верховної Ради, основна проблема якого полягає в тому, що члени парламенту не можуть дійти консолідації в законодавчій діяльності, що помітно впливає на соціально-економічне становище українського народу [6, с. 44].

Отже, Великобританія та європейські країни довго йшли до парламентаризму, тому їх досвід важливий для України, яка обрала демократичний шлях розвитку.

Взаємодія громадянського суспільства і держави, здатність парламенту впливати на хід подій у державі, суспільну думку, політику уряду та демократичність як ознаки сучасного парламентаризму, на нашу думку, мають бути застосовані і в Україні задля утвердження демократичної держави.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі мають стосуватися окремих проблемних питань парламентаризму.

Список використаних джерел / List of references

1. **Сравнительная** политология сегодня: мировой обзор : учеб. пособие / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон ; сокр. пер. с англ. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной ;

Public Administration and Local Government, 2017, issue 3(34)

под ред. М. В. Ильина, А. Ю. Мельвиля. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 537 с. [Srovnitel'naya politologiya segodnya: mirovoy obzor : ucheb. posobie / G. Almond, Dzh. Pauell, K. Strom, R. Dalton ; sokr. per. s angl. A. S. Bogdanovskogo, L. A. Galkinoy ; pod red. M. V. Ilina, A. Yu. Melvilya. – M. : Aspekt Press, 2002. – 537 s.].

2. **Баликіна Л. І.** Парламентаризм – система політичної організації держави / Л. І. Баликіна // Бюл. Міністерства юстиції України. – 2012. – № 2 (лютий). – С. 100 – 106 [Balykina L. I. Parlamentaryzm – systema politychnoi orhanizatsii derzhavy / L. I. Balykina // Biul. Ministerstva yustytzii Ukrainy. – 2012. – № 2 (liutyi). – S. 100 – 106].

3. **Бруслик О. Ю.** Конституційно-правовий статус парламенту в Великобританії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бруслик Олександр Юрійович. – Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. – Харків, 2017. – 23 с. [Bruslyk O. Yu. Konstytutsiino-pravovyi status parlamentu v Velykobrytanii : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Bruslyk Oleksii Yuriiovich. – Nats. yuryd. un-t im. Ya. Mudroho. – Kharkiv, 2017. – 23 s.].

4. **Бруслик О. Ю.** Сучасний стан Британського парламентаризму / О. Ю. Бруслик // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2015. – Вип. 30. – С. 155 – 166 [Bruslyk O. Yu. Suchasnyi stan Brytanskoho parlamentaryzmu / O. Yu. Bruslyk // Derzh. bud-vo ta mist. samovriadiuvannia. – 2015. – Vyp. 30. – S. 155 – 166].

5. **Георгіца А. З.** Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Георгіца А. З. ; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 1999. – 31 с. [Heorhitsu A. Z. Suchasnyi parlamentaryzm: problemy teorii ta praktyky : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.02 / Heorhitsu A. Z. ; Kyiv. un-t im. T. Shevchenka. – Kyiv, 1999. – 31 s.].

6. **Дацьків А.** Досвід англійського парламентаризму і його застосування в практиці українського державотворення / А. Дацьків // Правова система України в умовах європейської інтеграції : погляд студентської молоді : зб. тез доп. I Міжнар. студ. наук. конф. – Тернопіль, 3 – 4 квіт. 2017. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/19698/1/Zbirnyk%20ЮФ%20Ч1.PDF> [Datskiv A. Dosvid anhliskoho parlamentaryzmu i yoho zastosuvannia v praktytsi ukrainskoho derzhavotvorennia / A. Datskiv // Pravova systema Ukrainy v umovakh yevropeiskoi intehtatsii : pohliad studentskoi molodi : zb. tez dop. I Mizhnar. stud. nauk. konf. – Ternopil, 3 – 4 kvit. 2017. – Rezhym dostupu : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/19698/1/Zbirnyk%20YuF%20Ch1.PDF>].

7. **Кулачинський М. М.** Парламентаризм у Великобританії: фактори та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Кулачинський Микола Миколайович. – Одеса, 2012. – 30 с. [Kulachynskiy M. M. Parlamentaryzm u Velykobrytanii: faktory ta perspektvyu rozvytku : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Kulachynskiy Mykola Mykolaiovych. – Odesa, 2012. – 30 s.].

8. **Моренчук А. А.** Політична реформа Великобританії: стан і перспективи / А. А. Моренчук. – Режим доступу : <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/11107/1/Morenchuk%20A.%20A..pdf> [Morenchuk A. A. Politychna reforma Velykobrytanii: stan i perspektvyu / A. A. Morenchuk. – Rezhym dostupu : <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/11107/1/Morenchuk%20A.%20A..pdf>].

9. **Свєтова С. М.** Практика парламентаризму : посібник / С. М. Свєтова. – Київ : Заповіт, 1997. – 132 с. [Svietova S. M. Praktyka parlamentaryzmu : posibnyk / S. M. Svetova. – Kyiv : Zapovit, 1997. – 132 s.].

10. **Урядова звітність** (ФРН, Великобританія, США, Канада, Польща, ЄС) // Часопис «Парламент» : наук.-попул. журн. – Київ. – 2016. – № 1/2016. – С. 27 – 48 [Uriadova zvitnist (FRN, Velykobrytaniia, SShA, Kanada, Polshcha, YeS) // Chasopys «Parlament» : nauk.-popul. zhurn. – Kyiv. – 2016. – № 1/2016. – S. 27 – 48].

Надійшла до редколегії 29.08.17