

Гончар Віта Вікторівна,
аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту, Національ-
на академія державного управління при
Президентові України, 03057, м. Київ,
вул. Ежена Пот'є, 20, e-mail: zemchyzina-
Vita@ukr.net, тел.: +38 093 730 37 24

ORCID: 0000-0001-7616-1693

Гончар Віта Вікторівна,
аспірант кафедри парламентаризма и
политического менеджмента Националь-
ная академия государственного управ-
ления при Президенте Украины, 03057,
г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, e-mail: zemchy-
zina-Vita@ukr.net, тел.: +38 093 730 37 24

ORCID: 0000-0001-7616-1693

Honchar Vita Victorovna,
PhD student of the Department of Par-
liamentarism and Political Management,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv,
Str. Eugène Pottier, 20, e-mail: zemchyzina-Vita@ukr.net, tel.: +38 093 730 37 24

ORCID: 0000-0001-7616-1693



ЧИННИКИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Анотація. У статті висвітлено питання становлення сучасного українського парламентаризму, виявлено зовнішні, внутрішні та деструктивні чинники впливу на ці процеси та вказано шляхи їх подолання.

Ключові слова: парламентаризм, чинники, зовнішні, внутрішні та деструктивні чинники становлення українського парламентаризму, громадянське суспільство, представницька демократія, парламент.

ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Аннотация. В статье освещены вопросы становления современного украинского парламентаризма, выявлены внешние, внутренние и деструктивные факторы влияния на эти процессы и указано на пути их преодоления.

Ключевые слова: парламентаризм, факторы, внешние, внутренние и деструктивные факторы становления украинского парламентаризма, гражданское общество, представительная демократия, парламент.

FACTORS OF THE FORMATION OF MODERN UKRAINIAN PARLIAMENTARISM

Abstract. The article highlights the issues of formation of modern Ukrainian parliamentarism, revealed external, internal and destructive factors of influence on these processes and is indicated on the way to overcome them.

Keywords: parliamentarism, factors, destructive factors of formation of parliamentary, civil society, representative democracy, parliament.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження чинників становлення сучасного українського парламентаризму зумовлена складністю цього процесу, відносно невеликим досвідом України щодо становлення парламентаризму, а також великою чисельністю та малодослідженістю чинників, які впливають на цей процес. Тому є актуальним визначення чинників становлення сучасного українського парламентаризму, особливо необхідно виявити та розібратись із зовнішніми, внутрішніми та деструктивними його чинниками. Особливої ваги в сьогоднішній політичній ситуації та державному управлінні набирають висновки, рекомендації та шляхи подолання негативних явищ у становленні сучасного українського парламентаризму, які спрямовані на вирішення та усунення перешкод на шляху утвердження України як демократичної та правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науковій літературі та, зокрема, науці з державного управління обмаль праць щодо чинників становлення сучасного українського парламентаризму. Авторами в основному вказується

на проблеми, пов'язані із впливом чинників на становлення парламентаризму в Україні та їх недостатню вивченість. Серед науковців, які останнім часом присвятили свої праці цьому питанню, виділимо О. Бондаренка, С. Гавриша, В. Гошовську, В. Звірковою, В. Куликова, В. Опришко, І. Сурай, В. Теліпка та ін.

Серед невіршених раніше частин загальної проблеми є визначення чинників, які впливають на становлення сучасного українського парламентаризму.

Мета статті – виявити зовнішні, внутрішні та деструктивні чинники впливу на становлення сучасного українського парламентаризму та вказати шляхи їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Явище парламентаризму є складником державотворчого процесу на всьому Європейському континенті. Схвалення у 1991 р. Акта проголошення незалежності України та прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції є подіями, що підтверджують початок становлення парламентаризму в Україні, шлях розбудови громадянського суспільства, правове закріплення нових умов та організаційно-пра-

вових основ діяльності інститутів громадянського суспільства та державних органів. Саме Конституція України започаткувала існування нашого парламенту як сучасного органу законодавчої влади європейського типу. Процес уточнення і змін статусу та ролі парламенту і парламентаризму триває й досі. Тому є можливі перспективи розвитку Верховної Ради України як органу законодавчої влади, а також українського парламентаризму [4].

Відповідно до положень Конституції України через єдиний орган законодавчої влади — парламент — народ здійснює свою суверенну владу, джерелом якої є він сам. Парламенти, насамперед, уособлюють демократичні засади держави, виступають головними гарантами процедурної демократії. Цим обумовлений набір їх владних повноважень, роль і значимість в системі органів державної влади. Законодавчі органи визначають зміст законодавства і характер всієї правової системи, активно впливаючи на практику його застосування. Їх діяльність відображається на рівні добробуту як населення країни в цілому, так і членів окремих територіальних громад, а також на характері режиму конституційної законності й публічного порядку, на реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, їх гарантіях і захистові [10, с. 72].

Рівень розвитку парламентаризму в будь-якій країні вказує на її демократичні засади та якість життя населення й впливає на державотворення у цілому. Стан сучасного українського парламентаризму віддзеркалює загальний стан відносин у

суспільстві. Явище парламентаризму відносно нове в українських реаліях і політиці, та знаходиться ще на етапі свого розвитку та становлення. Тому маємо безліч прогалин, незрозуміlostей та неузгодженостей навіть щодо цього поняття. Значна кількість громадян України не сприймають парламентаризм як необхідне явище для держави та її демократичного розвитку. Є думки, що наявність парламентаризму означає лише наявність парламенту в країні, що є сутнісно не вірним розумінням явища парламентаризму [8]. Так, О. Бондаренко зазначає, що парламент та парламентаризм — різні суспільно-політичні явища, що можуть співіснувати в країнах з розвиненим, демократичним, політичним режимом [1].

Сутність парламентаризму полягає в його політико-правовій орієнтації на діалог пошуку конструктивного компромісу, здатності представницького органу вільно обговорювати і приймати рішення у вигляді законів. Парламентаризм — це система державного керівництва суспільством, основою якого є поділ влади, представництво, рівень законодавчої та контрольної компетенції парламенту [4, с. 11].

На думку авторського колективу науковців під керівництвом С. Гавриша та В. Опришко, парламентаризм визначений як система взаємодії держави і суспільства, в якій провідне місце належить парламенту. У зазначеній системі, на їх думку, немало актуальних теоретичних і практичних проблем, які потребують вирішення [5].

У загальному розумінні парламентаризм може бути визначений

як система формування та діяльності вищого представницького органу держави, політичних відносин та інститутів, так або інакше пов'язаних з ним. Фундаментом сучасного парламентаризму є визнання народу сувереном. Парламент й покликаний бути виразником владної суверенності народу [6].

У наукових колах парламентаризм концептуально розглядається як система владних відносин, яка базується на поділі влади, множинності інтересів різних соціальних груп громадянського суспільства, свободі політичного плюралізму, дотриманні прав та свобод людини та громадянина. Верховенство закону — є головним визначальним принципом парламентаризму, в силу чого законодавча влада пріоритетна відносно до виконавчої та судової влади. Органи законодавчої влади, а саме парламенти, служать довіреними представниками народу [9].

Існує багато наукових поглядів на парламентаризм і чимало його дефініцій. Їх аналіз свідчить: найголовнішим у розумінні цього явища є визначення провідної ролі парламенту в системі організації державної влади. Тому парламентська реформа має сприяти подальшому розвитку в Україні парламентської демократії як системи правління, за якої парламент стає організаційним центром політичного життя країни, посідає чільне місце у функціонуванні владного механізму, формуванні державної політики, її законодавчому забезпеченні та контролі за реалізацією Конституції і законів України іншими державними органами [5].

На шляху становлення України як демократичної, правової, соціальної держави необхідно подолати значні труднощі та бар'єри, що гальмують подальший розвиток українського суспільства. Це чинники впливу на становлення парламентаризму: зовнішні, внутрішні та деструктивні.

Чинник — це умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу, що визначає його характер або одну з основних рис; фактор [8].

Важливим чинником, який визначає зміст явищ парламенту і парламентаризму, є форма державного правління в тій чи іншій країні. Характерно, що саме в умовах президентської республіки парламент являє собою не тільки законодавчий орган, а й виступає як один із двох (окрім президента) центрів концентрації політичної влади. Асоціювання ж поняття парламентаризму з парламентськими формами державного правління, яке є досить звичайним для представників політологічної науки, не може мати характер ототожнення. Загалом ролі парламенту і парламентаризму в кожній конкретній країні значною мірою залежать від прийнятої в ній форми державного правління. Однак явище парламентаризму присутнє за умов існування усіх сучасних прогресивних форм правління [11, с. 12].

Зовнішні та внутрішні чинники становлення сучасного українського парламентаризму, на нашу думку, є чинники, які безпосередньо мають вплив як зовні, так і в середині нашої країни.

До зовнішніх чинників, ми вважаємо, належать: глобалізаційні процеси у світі, євроінтеграція України та

геополітика, які визначають вектор направлення розвитку нашої держави. Вплив різноманітних міжнародних організацій та спільнот, членом яких є Україна (ЄС, ООН), а також політичних та фінансових установ, з якими співпрацює наша держава (МВФ та ін.), які так чи інакше є чинниками впливу на формування та розвиток парламентаризму в сучасному українському суспільстві. Так, Україна має надто велику залежність від кредитів МВФ. Відсутня ефективна та планомірна співпраця з міжнародними громадськими організаціями, не використовується у повній мірі їх досвід співпраці із владними структурами. В українському суспільстві не вистачає висококваліфікованих фахівців з досвідом роботи в країнах з розвинутою демократією. На сьогодні в Україні триває процес вступу до Європейського Союзу, що несе свої зміни і в парламентаризм також. Важливим чинником є й міжнародне визнання нашої держави, яке розпочалося зовсім недавно — після подій 2013–2014 рр.

До внутрішніх чинників, на нашу думку, належать: національна ідея та ідеологія, розвиток громадянського суспільства, активна громадська позиція кожного громадянина України, політична стабільність, рівність у виборчому процесі, відкриті та чесні вибори, мир та єдність в країні, соціальний чинник. Також чинниками впливу є політичні партії та політичні інститути, які функціонують на території України. Внутрішніми чинниками розвитку є історичний процес становлення державності та ментальність.

Серед чинників, які ускладнюють процес становлення парламентаризму, В. Звіркоvsька виділяє: незбалансованість елементів політичної системи, суперечності та конфлікти, що періодично загострюються між гілками влади та політичними інститутами. Одну з головних ролей у непростих відносинах між органами державної влади відіграє Верховна Рада — парламент України. Конфліктність і перманентний стан напруги між виконавчою та законодавчою гілками влади зумовлені низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, серед яких: неструктурованість суспільних інтересів за політичними ознаками, брак сталого виборчого законодавства, недовершеність судово-правової та адміністративної реформ тощо. Усе це свідчить, що не лише окремі елементи, а й уся політична система країни потребує вдосконалення через науково обґрунтовану концепцію її реформування [2].

Розкриваючи сутність парламентаризму, В. Теліпко пише, що парламентаризм це — система організації і функціонування органів державної влади на засадах конституційного принципу поділу влади, що гарантує їх незалежність і самостійність. Тобто, головним критерієм парламентаризму є не принцип верховенства парламенту, а формування й функціонування цього органу на основі конституційного поділу влади. Парламентаризм — це особлива система державного керівництва суспільством, яка характеризується розподілом роботи законодавчої і виконавчої влади, за суттєвої політичної та ідеологічної ролі парламенту. Парламентаризм не може існувати

без парламенту, але водночас парламент може існувати без окремих з найважливіших елементів парламентаризму, до яких належить поділ влади, представницький характер і законність. Парламентаризм є особливою системою організації державної влади, що структурно і функціонально заснована на принципах поділу влади, верховенства закону за умов керівної ролі парламенту з метою утвердження і розвитку соціальної справедливості й правопорядку [10, с. 73].

Парламентаризм має характеризуватися не протидією, а взаємодією гілок влади на блага народу, на благо цілісності держави та її процвітання [9].

З досвіду розвинених європейських країн ми підтримуємо думку, що взаємодія влади й суспільства приводить до прогресивного розвитку держави [9].

Українське громадянське суспільство тільки розвивається, взаємодія владних структур з громадськістю на досить низькому рівні. Громадські організації, що створюються, не завжди відтворюють волю народу, інколи вони створені під одноразові проекти або задля задоволення потреб тільки членів своєї громадської організації, часто бувають не почуті владою. Багато громадян України не беруть активної участі в громадському житті країни, є й такі, що взагалі не мають активної громадської позиції, так як ще з часів комуністичних репресій люди бояться висловлювати власну думку або відстоювати її. Громада мовчить, а влада не вимагає її активності, а тим паче взаємодії з нею. Тому українське суспільство виглядає

не у кращому світлі: у владі наявний високий рівень корупції, в країні існує економічна та політична нестабільність, є реальні територіальні загрози з боку сусідів, незахищеність молоді, яка в пошуках кращого життя виїздить за кордон на навчання або заробітки й рідко повертається додому. Спостерігається непрофесіоналізм певних представників влади на місцях, існує величезне соціальне напруження та криза інтересів влади та громадянського суспільства, яке не освічене й не навчене стосовно власних прав та можливостей [9].

Так, чинною Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” визначено, що органи виконавчої влади повинні вжити заходів для створення громадських рад та забезпечити їх функціонування на місцях [7]. Звучить обнадійливо для активної частини громадянського суспільства України — забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Але на практиці ми вважаємо це формальністю. Громадські ради були створені керівництвом України під вимоги входження до Європейського Союзу і не більше того. Бо в реаліях — громадські ради створювались лише на папері, в їх члени вводились громадські організації, які були неконфліктні до органів влади і підтримували саме органи влади та їх політику. Статус громадських рад, визначений за цією Постановою [7], як консультативно-дорадчий орган при органах виконавчої влади, тому й до порад, які подаються громадськими радами відносяться дорадчо, формально,

приймаючи поради часто лише до уваги. Тобто громадськість залишається не почутою [9].

Громадянське суспільство лише малими кроками повільно почало свій розвиток після Революції Гідності, але ці зрушення не можна вважати плідними та конструктивними.

Україна довгий час знаходилась у деформованому стані. Сьогодні цей стан виходить на нову сходинку розвитку — формування відносин при парламентаризмі.

Представницька демократія, яка показала в країнах Заходу свою доцільність та необхідність, означає, насамперед, передачу повноважень на законотворчість та прийняття важливих політичних рішень парламенту [6].

В Україні народ передав свої повноваження обраним представникам й висловив свою довіру у вирішенні важливих державних справ. Представники від народу не виконують повною мірою зобов'язання, які на них покладені, у них відсутня відповідальність перед громадянами України за власні передвиборчі обіцянки [9].

У Верховній Раді України низка народних депутатів лобіюють інтереси бізнесу. Політичні партії не можуть домовитись між собою, щоб конструктивно працювати на благо України. Часом виголошуються популістські промови й тільки, а народ не отримує вирішення нагальних проблем. Українці зневіряються, бачачи, що можновладці та депутати тримаються за посади та крісла з метою власної користі, а не для вирішення проблем людей. Законотворчий орган — Верховна Рада України

перетворилась на кузню, що готує законопроекти під сфери свого впливу, а не для захисту прав і свобод виборців. Депутати-представники народу, представляючи особисті інтереси, захищають власні блага, а не служать належним чином народу, як того вимагає демократичне суспільство [9].

Досвід роботи Верховної Ради України в умовах незалежності нашої держави свідчить, що законодавча діяльність вищого представницького органу не може бути однозначно визнана позитивною чи негативною. Позитивом є те, що значно розширилося коло суспільних відносин, які регулюються законами, а негативним те, що деякі з цих законів досі далекі від досконалості [5].

При цьому, слід сказати, що народні представництва в перехідних суспільствах здатні грати роль “школи демократії”. Вони укріплюють рішучість знаходити демократичні рішення проблем, які постають, та протистояти авторитарним тенденціям [6].

Сьогодні у Верховній Раді України відсутній консенсус між коаліцією та опозицією, не має між ними й конструктивного діалогу. Політики не несуть особистої відповідальності за прийняті рішення та законопроекти. У Верховній Раді України бачимо недостатній рівень культури парламентарів, між ними виникають сварки та образи під час засідань. Гідність та повага, на жаль, відсутні у сесійних зібраннях [9].

В українській демократії наявна криза політичної демократії. Недостатня політична свідомість громадян. У парламенті та владі бракує справжньої української еліти. Не

повною мірою виконується норма Конституції України (ст. 5), за якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [3].

Ми вважаємо, що існують такі деструктивні чинники розвитку вітчизняного парламентаризму — нерозвинена партійна система, слабкість соціального підґрунтя, відсутність законодавчо визначеного статусу парламентської опозиції та механізму взаємодії із парламентською більшістю. Виборча система недосконала, слабкий правовий чинник, низький рівень правової культури та політичної освіченості серед населення, можна сказати навіть мізерний рівень. Мінімальна активність виборців на виборах — абсентеїзм. Також присутнє маніпулювання голосами виборців. Існує політичний плюралізм та векторність політиків. Не має формування та розвитку політичної еліти в державі. Відсутня в державі й відповідальність політичних сил перед виборцями та лобізм власних інтересів. Втрачений імідж парламенту в громадській думці. Простежується переважний вплив бізнес-груп, олігархічних кланів та фінансово потужних груп на суспільство в цілому. А серед населення почалось переважання осіб з низькими доходами. У результаті військових дій на сході України ми втрачаємо економічно потужні території, ринки з Росією, маємо залежність від фінансових коштів МВФ. Ми втратили роль транзитної держави. Сьогодні в Україні низька конкурентоздатність економіки на зовнішніх ринках, існує фінансово-економічна криза, валютна залежність. Україна має позаблоковий статус як держава. Спо-

стерігається недовіра міжнародних механізмів щодо захисту цілісності України. Під час бойових дій на сході збільшився нелегальний обіг зброї у суспільстві в цілому, йде постійне зростання радикальних настроїв. В країні велика кількість внутрішньо переміщених осіб. До цього часу судова гілка влади не реформована. Засоби масової інформації у більшості своїй кишенькові, а не самостійні та незалежні. В країні наявний високий рівень корупції та мінімальна відповідальність за такі дії. Сама правова система незавершена, що не забезпечує розвиток парламентаризму в Україні. Правоохоронна система слабка в цілому. В органах влади спостерігається бюрократія. Громадські організації, які створені та функціонують, не охоплюють більшість активних громадян країни. Закореніла кланова олігархічно-політична система в державі, що понижує соціальну її сутність.

Історичний досвід західного парламентаризму підтверджує тезу, що немає ідеальних, раз та назавжди установлених, форм представницької демократії. Звідси й одна з її переваг — відкритість для інновацій та удосконалень, які відповідають мінливим вимогам реального життя. Тому парламенти країн Заходу поки що в змозі справлятися з періодичними виникаючими викликами й усувати процеси своєї деградації [6].

Висновки. Отже, зазначимо, що парламентаризм в Україні проходить складний і тривалий процес свого становлення. Він має широке проблемне коло. Існує багато протиріч та ще не до кінця вирішених питань.

Українцям не вистачає правосвідомості, рівень правових знань народу на дуже низькій позиції. А це показник забезпечення демократичних процесів у будь-якій країні світу.

Основними деструктивними чинниками становлення парламентаризму в Україні, на нашу думку, сьогодні є: нерозуміння й неприйняття явища парламентаризму; нездатність, небажання або невміння політичної (політико-управлінської) еліти змінювати звички, стандарти, норми та права на демократичні, її недостатня обізнаність у сфері парламентаризму; недостатнє врахування парламентарями та владними структурами суспільної думки [9].

Шляхами подолання деструктивних чинників становлення сучасного парламентаризму в Україні вважаємо: розвиток національної ідеї та ідеології, консолідацію суспільства; захист прав і свобод громадян; рівність усіх громадян перед законом; розвиток громадянського суспільства; активну громадську позицію кожного громадянина України; формування справжньої української еліти в системі державного управління; упередження та врегулювання конфліктів у суспільстві; підвищення стандартів життя до європейського рівня, зняття соціального напруження через економічну складову; внесення змін до законодавства в частині відповідальності депутатів перед виборцями та позбавлення мандату за їх недієвість; створення гарантій для конструктивної діяльності опозиції; зменшення кількості народних депутатів (пропорційно до чисельності населення країни) [9].

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку мають стосуватись уточнення та доповнення чинників впливу на становлення парламентаризму в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бондаренко О. В.* Питання організації парламентів в умовах парламентаризму / О. В. Бондаренко // *Формум права.* — 2011. — № 1. — С. 114–120.
2. *Звіркowska В. А.* Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку (політологічний аналіз): автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В. А. Звіркowska. — НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. — Київ, 2002. — 20 с.
3. *Конституція України* [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
4. *Основи вітчизняного парламентаризму: підручник для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської.* — Київ : НАДУ при Президентіві України, 2011. — Т. 1. — 408 с.
5. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* // *Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України.* — Київ, 2001. — С. 658.
6. *Парламентаризм и западная либеральная демократия* / В. В. Куликов [Електронний ресурс] // *Політ-екс.* — 2005. — № 2. — Режим доступа : <http://www.politex.info/content/view/142/30/>
7. *Постанова Кабінету Міністрів України № 996 прийнята 03.11.2010* [Електронний ресурс]. — Режим

- доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
8. *Словник української мови*: в 11 т. / АН УРСР. Інст. мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. — Київ : Наук. думка, 1980. — Т. 11. — С. 326.
 9. *Сурай І. Г., Гончар В. В.* Деструктивні чинники становлення сучасного парламентаризму в Україні / І. Г. Сурай, В. В. Гончар // Шоста щорічна міжнародна конференція “Парламентські читання” : 18–19 листопада 2016 року. — Київ, 2016. — С. 35–38.
 10. *Телітко В. Е.* Парламентське право: академ. курс. підр. / В. Е. Телітко. — Київ: Центр учбової л-ри, 2011. — 664 с.
 11. *Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. — Київ : Вид-во УАДУ, 2000. — 214 с.