

Парламентаризм як засіб розвитку демократії



Тихон ЯРОВОЙ,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України



Наталія ГУЛ'БАТА,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

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 викликаний процесами, що відбуваються в українському суспільстві.

Системна криза пострадянської України й нездатність Верховної Ради ефективно виконувати функції демократичного парламенту зумовили 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 соціальна структура змінюється надто швидко й часто трапляється, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою. Інерційність української політичної системи багато в чому пов'язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Сучасна українська політична еліта на практиці демонструє неспроможність ефективно керувати соціально-економічними та політичними процесами. Розвитку пострадянської України притаманна тривала нестабільність усієї державної системи, яка посилюється через відсутність форм реальної відповідальності владних структур за подолання модернізаційного синдрому.

Сутність парламенту, його місце й роль у політичній системі у вітчизняній політико-правовій думці мають звужене трактування – їх розглядають як законодавчий механізм. Саме цим визначається роль Верховної Ради в системі державної влади України. Такий погляд сприяє реалізації парламентом інтересів окремих суспільних груп, політичних акторів, зокрема й недержавних, що існують наразі, але не враховує прискореної соціаль-

но-політичної динаміки. Унаслідок цього питання функціонування українського парламенту, висвітлення інших його функцій, окрім законодавчої, мають недостатнє теоретичне обґрунтування. Поза увагою вітчизняних дослідників залишаються важливі аспекти забезпечення реального народного представництва й функціонування парламенту як представницького інституту влади. В сучасній політологічній літературі не до кінця вивчено проблематику оформлення парламентської більшості, опозиції та ін. Тож виявляється низка аспектів, суперечностей і зумовлених цим труднощів реалізації принципів парламентаризму в політико-правовій практиці України, що потребує подальшого дослідження і вивчення.

Як справедливо зазначає В. Горбатенко, «на протитивагу 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 зумовлене самооцінкою та 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 так у виборчих кампаніях, як у постійному діалозі з владою на всіх рівнях, у спільному пошуку істини разом із владними структурами, політичними лідерами, бо монополія на істину не має ніхто, а шукати її разом, з допомогою досвідчених фахівців, які є в усіх секторах економіки й сферах суспільного життя, надійніше.

Метою співтворчості держави та суспільства, інакше кажучи, завданням парламентаризму є: 1) навчитися обирати якісний склад парламенту, тобто людей з 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 розвиток парламентаризму слід розглядати як масштабне інтелектуальне завдання держави та суспільства на тривалу перспективу. Це зумовлено тим, що: 1) демократичне суспільство – вкрай складна форма організації суспільного життя, але водночас вона дає змогу 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 є вельми непростим, тривалим, згадаймо бодай історію розвитку парламенту Великої Британії. Головне – рухатися у правильному напрямку, тобто, на наш погляд, у 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 – виробленні механізмів такого діалогу, досягненні позитивних результатів співтворчості. Готовність до співробітництва з владою може ґрунтуватися лише на розумінні та довірі. Основними детермінантами довіри в управлінні, як відомо, є: 1) прозорість, відкритість; 2) зворотність зв'язку; 3) перспективність, довготерміновість відносин; 4) раціональність, доцільність, вигідність відносин; 5) емоційність зв'язку. Держава, зокрема місцева та регіональна влада, в демократичній системі управління мають вчитися працювати так, щоб сприяти людям у здобутті знань, відігравати 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 розвинених західних країн у постмодерні суспільні утворення, що значно ускладнило проблему легітимзації правових норм і політичних рішень. В українському суспільстві це проявилось у суперечливих формах його модернізації. Виникла дуже неоднозначна й непрогнозована ситуація, коли (як зазначав А. Ермоленко) подальший розвиток нашого суспільства як «нації, що запізнилася», чи як нації, котра «наздоганяє модернізацію», неминуче відтворюватиме і традиційні для модерного суспільства конфлікти, і ті, що належать до постмодерного суспільного стану, а це загрожуватиме соціальній стабільності [4, с. 77].

Батьківщиною сучасного парламентаризму вважається Англія. Прообраз парламенту створено в Англії ще в XIII столітті, коли король Іоанн Безземельний був змушений підписати «Велику хартію вольностей». Відповідно до цього документа, король не мав права вводити нові податки без згоди королівської ради. Велика Британія – перша країна, де парламент узяв на себе всю повноту влади.

Найстарішими у світі вважаються парламенти Острова Мен (тинвальд) та Ісландії (альтинг), які виникли в X столітті. Тинвальд, створений в 979 році, протягом своєї історії діяв безупинно, альтинг, що виник близько 930 року, офіційно не працював у 1801 та 1845 роках (хоча неофіційні збори відбувалися).

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

У досить розлогому 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. Головатого й О. Антонюка. Зокрема, в широкому значенні парламентаризм – це система державної влади, за якої вельми істотна 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 й 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, безперечно, є підхід до розуміння парламентаризму в умовах перехідного суспільства відомого науковця М. Сьєдіна. 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 відтворює ускладнення суспільного життя, яке не можна регулювати тільки за допомогою законів та адміністративних методів із 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 як «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 її сягає середньовіччя), що набуває вигляду обраних чи скликаних зборів [7, с. 24].

І хоча є класична інтерпретація, що характеризує парламентаризм як розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову, варто коректніше підходити до такого визначення. Раціональнішим 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 є чимало конкретніших моделей, сутність яких також виявляється за допомогою епітета «парламентська» – чи то як допоміжного прикметника, чи то як базового елементу певної форми управління [5].

Характеризуючи поняття й суть парламенту та парламентаризму, необхідно розглянути й визначення, затверджені конституційними нормами. Дефініція, що міститься у ст. 75 Конституції України, є чи не найвдалішою. Вона акцентує увагу на місці Верховної Ради 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 виконано вимоги юридичної техніки, які існують об'єктивно, до викладення саме конституційного тексту [9].

Концептуально невдалими є 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». Схоже формулювання містилося у ст. 7 Конституції УРСР 1978 року.

Зауважмо, що в деяких країнах термін «народне представництво» набув офіційного значення. Наприклад, у Великій Британії закони про парламентські вибори мають назву законів про народне представництво.



Засновник –
Верховна Рада УкраїниГоловний редактор
Світлана ПИСАРЕНКО

Редакційна колегія:

Віктор КОРНІЮК, Валентин БУШАНСЬКИЙ,
Лариса СЕВЕРЕНЧУК, Юрій АРТЕМЕНКО,
Олександр БАНДУРКА, Іван БОКИЙ,
Степан ГАВРИШ, Віктор ГРАБ,
Юлій ЮФЕ, Віктор КИРИЛЛОВ,
Олександр КОПИЛЕНКО, Анатолій МАТВІЄНКО,
Павло МАТВІЄНКО, Анатолій МАЦЮК,
Микола МЕЛЬНИК, Борис ОЛІЙНИК,
Сергій ПРАВДЕНКО, Анатолій СЕЛІВАНОВ,
Лесь (Леонід) ТАНЮК, Віктор ТРАН (Терен)

Головний редактор

Світлана ПИСАРЕНКО – 235-81-55

Приймальня – 235-79-58

Заступник головного редактора – завідувач
відділу з висвітлення питань місцевого
самоврядування та регіональної політики
Віктор КОРНІЮК – 272-46-30

Заступник головного редактора –

завідувач відділу з висвітлення питань

парламентської діяльності

Валентин БУШАНСЬКИЙ – 235-79-52,

Микола БіЛОКОПИТОВ – 234-67-78,

Олексій СИЩУК – 235-79-55,

Юлія ЦИРФА – 234-67-78

Відповідальний секретар

Лариса СЕВЕРЕНЧУК – 235-79-53

Головний бухгалтер Ірина КИСІЛЬ – 235-79-58

Відділ соціально-економічної політики

та правового забезпечення:

Юрій ПОТАШНИЙ – 235-81-56,

Світлана ФІЛОНЕНКО – 234-67-78

Відділ гуманітарної політики:

Завідувач Ольга КЛЕЙМЕНОВА – 235-79-55,

Лучія ПУЗИКОВА, Лариса МАРЧУК,

Євген ТИЩУК

Літературні редактори: Олена ЧОПОВСЬКА,

Валентина НЕСЛУЖЕНКО – 235-79-60,

Наталка СЕМІВОЛОС – 235-79-53

Реклама та передплата:

Віра ПРАВИНА – 272-46-23

Дизайн – Ольга ПРОКОПЧУК – 235-81-56

Верстка – Наталя КОВАЛЕНКО – 235-81-56,

Наталя РЕПЕЦЬКА – 235-79-60

Підтримка сайту –

Євген СИНЕЛЬНИКОВ – 235-79-60,

Олексій ЛОЗИНСЬКИЙ, Діана ТОКОВЕНКО

04053, Київ-53,

пров. Несторівський, 4

E-mail: mail@viche.info

E-mail: viche@rada.gov.ua

www.viche.info

Підготовку та випуск у світ журналу «Віче»

за дорученням засновника здійснює редакція.

© Віче, 2010.

Свідчення про державну реєстрацію друкованого

засобу масової інформації КВ № 570

від 05.04.1994.

Редакція не завжди поділяє позицію авторів.

І залишає за собою право на редагування,

опублікування наданих авторами творів та сплату

авторського гонорару. Рукописи не рецензуються

і не повертаються.

При передруку посилання на «Віче» обов'язкове.

Відповідальність за зміст і достовірність

реklamних оголошень несуть рекламодавці.

"R" – матеріали, які друкуються на правах реклами

Підписано до друку 14.05.2010.

Формат 60x84/8.

Папір офсетний.

Друк офсетний.

Ум. - друк. арк. 2,3.

Зам. № . Тираж 2800 прим.

Ціна договірна.

Набрано і зверстано на комп'ютерному

комплексі редакції журналу «Віче».

Надруковано з готового оригінал-макета

у ТОВ «Видавничо-поліграфічний центр

«ЛІТОПИС-XX», 03151, Київ-151,

Повітрофлотський проспект, 56.

Свідчення державного реєстру видавців

ДК № 1147 від 11.12.2002.

Журнал «Віче» читають у Верховній Раді та її комітетах, адміністрації Президента України, Кабінеті Міністрів України, Держкомінформ. Він також надходить до бібліотек Конгресу США та Ради Європи, до Книжкової палати України, Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського, Національної парламентської, Державної науково-технічної, Державної бібліотеки для юнацтва, Державної науково-педагогічної, Центральної імені М. Островського.

Передплатний індекс – 74254.

Нерідко сам парламент прямо чи опосередковано в політичних і наукових текстах називають органом народного представництва. Тут слушно навести слова видатного теоретика права Б. 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». Він є хибним з огляду на конституційно прийнятий принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Такий поділ відтворює функціональне призначення органів, які реалізують ту чи іншу «гілку» влади. Термін «представницька влада» може відтворювати лише спосіб формування відповідних органів – виборність [9, с. 18]. У разі його прийняття концептуально не виправдано будуть поєднані в одне ціле орган державної влади (парламент) і органи місцевого самоврядування (ради). У ст. 5 Конституції таке поєднання заперечується: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [9].

За дев'ятнадцять років незалежності український парламентаризм мав певні досягнення й прорахунки. ХХІ століття 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 усеукраїнського 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.

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 відтворений у змісті програмних документів українських політичних партій, створених на початку ХХ ст., а також у запропонованих ними конституційних проектах.

Однак становлення й розвиток парламентаризму в Україні здійснювались у руслі загальносвітових процесів. Зазначмо, 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. В 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].

Політичній системі Росії 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 цих інститутів пояснюються характерними рисами політичної культури населення державних утворень – сприйняттям нації як єдиного цілого, уявленням про загальне благо на національному рівні, традицією делегування повноважень володарювання інститутам політичного управління, колективізмом (в основних елементах, подібних до континентально-європейської політичної культури).

Отже, 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 й 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 обгрунтованими. Тим паче, що це питання постає на політичному обрії

Джерела

вже не вперше, а логічного завершення чи розв'язання так і не дістало.

1. Горбатенко В. Стратегія модернізації суспільства. – К., 1999.

2. Древалю Ю. Парламентаризм «приглушений» чи раціональний? // Віче. – 2003. – № 9.

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. Навчальний посібник з політології для студентів вищих навчальних закладів / 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. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2002.

9. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посібн. – К.: УАДУ, 2000.

10. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парла-