

Є. В. МИРОНЕНКО

Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, м. Київ

ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ТЕОРІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ: УМОВИ РОЗВИТКУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2007, вип. 1(15), с. 100–104

Здійснено політологічний аналіз змісту поняття парламентаризму і теорії його застосування у дослідженнях західних та українських учених. Спираючись на теоретичні дослідження парламентаризму таких учених, як Ю. Шемшученко, В. Шаповал, Б. Кістяківський, А. Мішин, Р. Дарендорф, автор виокремлює парламентаризм як складову державного будівництва і визначає умови його становлення та існування в сучасних процесах Української держави.

Останнім часом серед усіх політичних явищ практично жодне не викликає до себе такої прискіпливої уваги, таких суперечливих оцінок і суджень, як парламентаризм.

Зважаючи на активну діяльність Верховної Ради України V скликання, зокрема на доленосні рішення під час “Помаранчевої революції”, що стали початком перетворень суспільно-політичного життя України, зміни підходів до державного будівництва та посилення ролі громадянського суспільства в його здійсненні, поняття парламентаризму в нашій країні набуває більш якісного та ключового характеру як основа розвитку демократичної держави.

Чому дослідження зазначеної проблематики свідчить про важливість цієї теми для України?

По-перше, Україна після тривалого перебування в межах Радянського Союзу, де функціонувала централізована форма правління, що мала своє продовження в період президентства Л. Д. Кучми, на сучасному етапі має унікальний шанс розвинути і затвердити демократичні інституції.

По-друге, тема розподілу влади та її відповідальності є, мабуть, найголовнішою в нашій країні останнім часом. Тому непрості питання, що виникли у процесі роботи, можна поділити на кілька груп.

До першої групи належать загальнотеоретичні питання. Вони потребують відповідей віднос-

но сутності парламентаризму, його соціального призначення, відмінностей від таких близьких понять, як парламентська форма, парламентська демократія. До другої групи належать такі питання, які стосуються парламентаризму в Україні. Вони невід’ємно пов’язані з проблемою формування демократичних інститутів, історичної обумовленості їх появи в Україні, зіставлення західних традицій і вітчизняних інституцій, можливості проведення прямих паралелей з минулим та входження парламентаризму в нову політичну систему.

Відповіді на ці питання дають змогу прогнозувати можливий розвиток демократії в Україні, напрямок цього розвитку, особливості форм, яких вона набуде в нашій країні. З огляду на це можна простежити, як змінюється роль парламентських інститутів, парламентської демократії, наскільки вона співвідноситься з наявною сьогодні тенденцією до зосередження реального управління в руках виконавчої влади, посиленням авторитарних методів управління, відчуженням людей від державної влади, з формалізацією публічної політики, девальвацією виборчих начал. У зв’язку з цим спробуємо проаналізувати сутність парламентаризму, його соціальне призначення та умови розвитку в Україні. Оскільки наша країна декларує відданість демократичним цінностям і підтримку розвитку парламентаризму, то маємо можливість

докладно розглянути розвиток парламентських процесів у державі.

Парламентаризм — це широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої і судової гілок влади, і систему взаємодії держави і суспільства [6, 463].

У досить розгорнутому визначенні поняття парламентаризму зазначається, 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 [6, 463].

У двох підходах (широкому і вузькому) пропонує нам розглянути визначення парламентаризму політологічний словник за редакцією М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. Зокрема, у широкому значенні парламентаризм — це система державної влади, за якої вельми суттєва роль належить народному представництву (парламенту), у вузькому значенні — це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів і в якій провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади [7, 563].

Проте сутність парламентаризму сучасні науковці трактують по-різному, хоча не втрачають при цьому змісту його призначення. Так, відомий український вчений Ю. Шемшученко розглядає парламентаризм як систему організації державної влади, що базується на активній ролі парламенту в її здійсненні. Парламент і парламентаризм, на думку науковця, є невід'ємними атрибутами демократичної і правової держави, показниками розвитку громадянського суспільства [13]. Цікавою також є пропозиція Ю. Шемшученка визначати парламентаризм як систему організації і функціонування державної влади з особливою роллю парламенту. При цьому наголошується, що місце парламенту серед інших державних органів і його діяльність “визначають характер і зміст парламентаризму” [11, 15].

А. Мішин розглядає парламентаризм як систему державного управління суспільством, що характеризується поділом законодавчої і виконавчої діяльності, за привілейованого становища парламенту. В. Шаповал у своїх дослідженнях зазначав, що парламентаризм треба сприймати передусім як парламент в дії, тобто насамперед його функціональні характеристики. До них необхідно

додати ще й структурно-організаційні чинники. Можна погодитися з такою оцінкою українським ученим парламентаризму, за якою це поняття відображає, з одного боку, місце парламенту в механізмі поділу влад і в цьому значенні наближене до поняття політичного режиму, а з іншого — визначає принципи устрою парламенту.

Цікавим, безумовно, є підхід до розуміння парламентаризму в умовах перехідного суспільства, який пропонує відомий науковець М. О. С'єдін. У своєму дослідженні учений пропонує розглядати 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 відображає ускладнення суспільного життя, що не може регулюватись тільки за допомогою законів та адміністративними методами з 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 звертатись по допомогу до парламенту, рекрутуючи в якості “агентів впливу” парламентаріїв [10, 10].

Максимально наближають поняття парламентаризму до самого парламенту також автори енциклопедичного довідника з державного права ФРН, які стверджують: “Під парламентаризмом необхідно розуміти форму представництва народу, коріння якої знаходяться у середньовіччі у вигляді обраних чи скликаних зборів” [12, 24]. Парламентаризм треба сприймати як парламент в дії, тобто насамперед як його функціональні характеристики. До них необхідно додати ще й структурно-організаційні характеристики парламенту. Можна значною мірою погодитися з оцінкою парламентаризму, за якою це поняття відображає, з одного боку, місце парламенту в механізмі поділу влад і в цьому значенні наближене до поняття політичного режиму, а з іншого — принципи устрою парламенту [12, 24]. Саме з урахуванням цього і на основі функціональних і структурно-організаційних характеристик парламенту можливе визначення парламентаризму.

І хоча існує класична інтерпретація, яка характеризує парламентаризм як розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову, варто коректніше підходити до такого визначення. На думку автора, доцільніше використовувати словосполучення “поділ влади”. Так, відомий німецький філософ і політолог Р. Дарендорф зазначав, що

поділ влади — “це розмежування функцій єдиної державної влади, розмежування повноважень між відповідними державними органами, забезпечення їх балансу і взаємного стримування” [4, 36].

Парламентаризм як елемент політичної структури держави зазвичай розглядають під кутом зору організації вищих органів державної влади і ототожнюють з парламентарною (парламентською) республікою чи монархією. Проте це не може ставити під сумнів значущість парламентів і парламентаризму за умов президентської чи змішаної республіки. Окрім того, в рамках таких визначень існує чимало більш конкретних моделей, сутність яких також виявляється за допомогою епітета “парламентська” — чи то як допоміжного прикметника, чи то як базового елемента певної форми правління [1].

Характеризуючи поняття і сутність парламенту й парламентаризму, необхідно звернутися до питання змісту відповідних конституційних дефініцій. Дефініція, що міститься у ст. 75 Конституції України, є чи не найвдалішою. Вона акцентує увагу на місці Верховної Ради України у державному механізмі. Ця дефініція позначає головну функцію парламенту, його “закодоване” у понятті законодавчої влади призначення. Важливим є і те, що згадана дефініція є чіткою, короткою та юридично коректною. Водночас виконуються вимоги юридичної техніки, які об’єктивно існують щодо викладення саме конституційного тексту [3].

Концептуально невдалими є ті конституційні дефініції, які визначають парламент як “вищий представницький орган” (Грузія, Казахстан і Узбекистан). Подібне визначення може сприйматися як натяк на існування субординованої системи представницьких органів, де саме парламент “вінчає” цю систему. Такий підхід до визначення парламенту є анахронізмом, він може розглядатися як своєрідний рецидив регламентації організації державної влади, побудованої на принципах системи рад [12, 12].

Не є вдалими конституційні визначення парламенту як “вищого представницького і законодавчого органу” (Молдова і Таджикистан). У зв’язку з цим може виникати непорозуміння з приводу того, чи існують в державі інші, “нижчі” законодавчі органи. Такий підхід також може бути трактований теорією радянського державного владарювання, за якою всі ради визнавалися органами державної влади. Неприйнятним є також підхід, за яким парламент визнається “найвищим органом державної влади”. Подібне формулювання містила ст. 97 Конституції УРСР 1978 року [12, 14].

Зазначимо, що у деяких країнах термін “народне представництво” набув офіційного значення. Наприклад, у Великобританії закони про парламентські вибори мають назву законів про народне представництво. Нерідко сам парламент прямо чи опосередковано у політичних і наукових колах називають органом народного представництва. Можна, наприклад, навести відповідні за змістом слова видатного теоретика права Б. О. Кістяківського: “Найважливіша функція влади — законодавство — у правовій державі цілковито підпорядкована народному представництву” [2, 250].

На думку українського вченого В. Шаповала, при визначенні парламенту як представницького органу державної влади необхідно відмовитись від уживаного іноді терміна “представницька влада”. Цей термін є хибним з огляду на конституційно прийнятий принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Такий поділ відображає функціональне призначення органів, які реалізують ту чи іншу “гілку” влади. Термін “представницька влада” може відображати лише спосіб формування відповідних органів — виборність [12, 18]. У разі його прийняття концептуально невиправдано 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” [3].

Авторитетний український вчений Ю. С. Шемшученко стверджує, що виборність українського парламенту народом свідчить, що саме він є єдиним органом народного представництва. Отримуючи на виборах “представницький мандат”, депутати мають виражати ті суспільні інтереси, які забезпечують виконання головної, а саме законодавчої, функції у Верховній Раді. Невміння чи небажання правильно відобразити інтереси суспільства легко деформують зміст не тільки законодавчої, а й інших функцій парламенту [13, 17].

На думку багатьох українських дослідників, зокрема В. Шаповала, про початок історії парламентаризму в Україні треба говорити у зв’язку з власне українським державотворенням. Насамперед процес формування ідеології парламентаризму відбився у змісті програмних документів українських політичних партій, утворених на початку ХХ ст., а також у запропонованих ними конституційних проектах.

Однак становлення і розвиток парламентаризму в Україні здійснювалися у руслі загальносвітових процесів. При цьому зазначимо, 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. 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 [13, 18].

Наслідком започаткування практики парламентаризму стало утворення і діяльність тогочасних установ представницького характеру, які здійснювали державно-владні функції. Найвідомішою є Українська Центральна Рада (УЦР) — своєрідний протопарламент, первісно створена як громадсько-політичне об'єднання, яке з часом трансформувалось у “представницький орган” [9]. Українська Центральна Рада розвивалася складним еволюційним шляхом, тому різні сучасні автори визначають її по-різному. Зокрема, А. Й. Рогожин і В. Д. Гончаренко називають УЦР “ліберально-демократичною установою парламентського типу” [8].

Великий досвід і розвиток започаткованих традицій, хоч і не повною мірою, мав український парламент під час перебування у складі СРСР, проте більш ширше вони розкрилися після набуття Україною незалежності.

У сучасній Україні розвиток парламентаризму прямо пропорційно залежить від розвитку демократії в нашій країні. Оскільки парламентаризм розуміється як система організації державної влади, що базується на активній ролі парламенту в її здійсненні, то парламент і парламентаризм є невід'ємними атрибутами демократичної і правової держави, показниками розвитку громадянського суспільства. Тому в сучасних умовах для розвитку парламентаризму в Україні важливо чітко розмежувати гілки влади, їх контроль та відповідальність за результат діяльності.

Важливо чітко побудувати структуру парламентської коаліції та закріпити на законодавчому рівні інститут опозиції як орган контролю за урядовою діяльністю. У більшості демократичних держав світу можливість здійснення суспільного контролю за діяльністю уряду, як і дієвість інститутів парламентського контролю, індивідуальної та колективної політичної відповідальності уряду, впливає зі свободи діяльності ЗМІ та демонополізованості інформаційного простору. Опозиція завжди може піддати критиці діяльність уряду, довівши свою позицію до громадськості через ЗМІ, тому більшість у парламенті буде

змушена враховувати відповідну критику, щоб не втратити підтримку виборців. Результати такого “врахування” втілюються, зокрема, у звільненні з посад окремих членів уряду, діяльність яких є незадовільною, у розпаді парламентської коаліції та, як наслідок, у відставці уряду, зміні пріоритетів урядового курсу.

У процесі свого становлення парламентаризм суттєво видозмінився, здобувши нові якості та придбавши якісно нові функції. Водночас він зберігає універсальну форму і при всіх відмінностях виконує близькі за характером завдання, що характеризує його значення в різні періоди історії та різними системами.

Український парламентаризм має велике історичне підґрунтя, що дає змогу говорити про традиції розвитку парламентаризму в Україні, і всі витікаючі з цього характеристики, а саме утвердження в Україні демократичних інститутів, системи розподілу влад (влади), наявність представництва громадян в органах влади. Проте значимо, що, хоча критерії, які використовуються для визначення рівня парламентаризму, не зовсім обґрунтовані, передчасно вважати Україну належною до групи країн, що мають стійкі парламентські системи. Але шлях, пройдений нашою країною, безсумнівно, засвідчує про напрям її розвитку. Не має достатніх передумов говорити про кризу, а тим більше про “кризу парламентаризму” в нашій країні. Пропонується справедливе твердження, що парламенту України необхідно переглянути сутність свого призначення на новому етапі демократичного переходу.

Внутрішній потенціал парламентаризму ще не розвинений повною мірою в Україні. Йдеться насамперед про його роль в інтеграції населення і управлінських прошарків у загальну мережу правил і звичок, консолідації суспільства, врегулювання конфліктів між політичними акторами, зміцнення політичних систем шляхом мобілізації населення на підтримку нових інститутів. Для цього необхідно дуже багато зробити у напрямку формування в суспільстві політичної культури, щоб населення ставилося до представницьких органів з довірою та розуміло свою відповідальність за якість влади.

Розвиток парламентаризму в Україні буде проходити на різних рівнях:

- 1) на макрорівні, який являє собою ідеалізацію всієї політичної системи, підготовка всіх її інститутів для сприйняття парламентаризму;
- 2) має завершитись становлення парламенту, щоб він не був відторгнутий самою системою;

3) серйозні зміни мають відбутися в суспільній підсвідомості, політичній і правовій культурі суспільства, коли населення зможе побачити за всіма недоліками парламентаризму необхідність його функціонування в політичній системі як найважливішого каналу впливу на дії влади.

На думку дослідниці з питань українського парламентаризму А. Погорелової, в Україні гостро відчувається потреба в якісній владі, тобто в міцній та єдиній владі. Адже поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову — це поділ суто функціональний, професійний. І нав'язані суспільству думки, дискусії щодо того, яка влада важливіша, є не лише продуктивними, а й хибними за своєю сутністю [5].

Слушну думку висловив учений Ю. Шемшученко, коли зазначив, що рівень розвитку парламентаризму віддзеркалює рівень цивілізованості і демократії у суспільстві.



Література

1. Древаль Ю. Парламентаризм "приглушений" чи раціональний? // Віче. — 2003. — № 9. — С. 50.
2. Кістяківський Б. Вибране. — К.: Абрис, 1996.

3. Конституція України. — К.: Юрінком, 1996.
4. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. — К.: Видав. дім "КМ Академія", 2002.
5. Погорелова А. Культура парламентаризму — культура демократії // Віче. — 2003. — № 4. — С. 17.
6. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд. В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — 2-ге вид., допов. і переробл. — К.: Генеза, 2004.
7. Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. — К.: МАУП, 2005.
8. Рогожин А. Й., Гончаренко В. Д. Центральна Рада і її правові акти // Вісн. Академії правових наук України. — 1993. — № 1. — С. 42.
9. Рум'янцев В. Центральна Рада: становлення українського парламентаризму // Вісн. Академії правових наук України. — 1997. — № 4. — С. 71.
10. Съедин Н. А. Особенности становления и развития парламентаризма в России и Украине (сравнительный политологический анализ): Автореф. ... канд. політ. наук. — М., 2002.
11. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Парламентське вид-во, 1999.
12. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. — К.: УАДУ, 2000.
13. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. — 1998. — № 1. — С. 17.

Здійснено політологічний аналіз змісту поняття парламентаризму, теорії його застосування в дослідженнях західних та українських учених. Розглянуто особливості становлення інституту парламентаризму в Україні, а також його розвиток у сучасному політичному процесі. Визначено проблемні питання, що гальмують розвиток парламентаризму. Сформульовано пропозиції щодо більш якісного та ефективного розвитку парламентаризму в Україні.

Выполнен политологический анализ сути понятия парламентаризма, теории его использования в исследованиях западных и украинских ученых. Рассмотрены особенности становления института парламентаризма в Украине, а также его развитие в современном политическом процессе. Определены проблемные вопросы, которые тормозят развитие парламентаризма. Сформулированы предложения, которые касаются более качественного и эффективного развития парламентаризма в Украине.

By this article was committed political analysis of content the notion parliamentaryism, theory of its use in the investigations of western and Ukrainian scientists. Were analyzed the peculiarities position of institute parliamentaryism in Ukraine and also its development in modern political process. Were determined problematical questions which brake on the development of the parliamentaryism. Were formulated the proposals talking about more qualitative and effectively development of the parliamentaryism in Ukraine.

Надійшла 9 березня 2007 р.