

М. Росенко

ЩОДО ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

За результатами дослідження проаналізовано основні риси та проблемні питання становлення парламентаризму, визначено питання щодо оптимальної організації діяльності парламенту.

Ключові слова: демократія, парламентаризм, парламент, державна влада.

Метою статті є дослідження основних рис та проблемних питань становлення парламентаризму, визначення питання щодо оптимальної організації діяльності парламенту.

Одна з найважливіших проблем усіх без винятку сучасних держав – це вироблення моделі державно-владного механізму, що забезпечує прийняття державних рішень на основі волевиявлення більшості населення, створення певного типу державності, що гарантує вільний розвиток суспільства. На сучасному етапі в конституціях багатьох країн йдеться про похідність державної влади від влади народу, про безумовний пріоритет останнього [1].

Конституція Росії, наприклад у ст. 3, проголошує, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Російській Федерації є її багатонаціональний народ”.

У Конституції Італії зазначено, що “суверенітет належить народу, що здійснює його у формах і межах, встановлених Конституцією”.

Конституція Японії декларує, що “імператор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею народу, якому належить суверенна влада”.

У Конституції Греції (ст. 1) йдеться про те, що “уся влада виходить від народу, існує для народу і нації і здійснюється шляхом, обумовленим Конституцією”.

Актуальність дослідження полягає у тому, що в українській юридичній науці дотепер відсутня системна концепція парламентаризму. Чітко не визначено його основні властивості, не вирішене питання співвідношення загальних і приватних якостей певного державно-правового явища, не сформульоване однакове розуміння його сутності, немає ясних позицій із приводу визначення змісту й обсягу поняття “парламентаризм”, його співвідношення з іншими державознавчими поняттями. Неясність у визначенні наукових характеристик розглянутого явища обумовлює його неадекватне відображення в політичній свідомості громадян. Дискутується питання про способи і ступінь участі населення в здійсненні державної влади.

Як уже зазначалось, багато сучасних конституцій називають саме народ першоджерелом влади, в них йдеться про безумовну приналежність влади народу. Перш, ніж визначити поняття парламентаризму, проаналізувати його сутність, необхідно розглянути його представницький початок, що реалізується в процесі державного управління. Своєю чергою, в теорії держави і права згадується два основних способи здійснення народом влади:

- безпосереднє здійснення владних функцій (безпосередня демократія);
- здійснення владних повноважень за допомогою представництва (представницька демократія).

Найбільш послідовним прихильником першого способу здійснення народом владних функцій був Ж.-Ж. Руссо. Безпосередню демократію він розглядав як

політичний ідеал. За цього, законодавча влада, відповідно до його теорії, повинна належати безпосередньо народним зборам, у яких повинні брати участь усі громадяни. Всі інші владні органи повинні цілком підпорядковуватися народним зборам; бути не тільки слухняним знаряддям суверена – законодавця, але й обиратися суверенним народом, бути цілком відповідальним перед ним, а також можуть бути в будь-який момент ним зміщені [2]. Своєю чергою, Ж.-Ж. Руссо, фактично, заперечував представницьку форму правління, дотримувався думки, що депутати не можуть бути представниками народу, вони лише уповноважені комісари, що просто не мають права що-небудь остаточно вирішувати. Відповідно, закон не може ставати таким, поки безпосередньо народ не затвердить його [3]. З усього цього видно, що, будучи безперечним прихильником теорії безпосередньої демократії, Ж.-Ж. Руссо все-таки не відхиляє ідею створення певного органу, обраного народом, для розробки тих або інших державних рішень.

Ідея, що законодавча влада повинна належати всьому народу, не заперечується і прихильниками представницької демократії. Ш. Монтеск'є зазначив, що, оскільки безпосереднє здійснення народом влади неможливе у великих державах і важко можливе в малих, то необхідне народне представництво. Представники, що саме обираються, на його думку, здатні з найкращим результатом обговорювати державні питання. Він думав, що представницькі збори “варто обирати не для того, щоб вони виносили які-небудь активні рішення – завдання, що вони не в змозі виконувати, – але для того, щоб створювати закони або спостерігати за тим, чи добре виконуються закони, що вже ними створені...”. Видання законів народними представниками має і ті переваги перед безпосереднім законодавством народу, стверджував Ш. Монтеск'є, що представники мають можливість спільного обговорення питань до їх вирішення [4]. Саме народне представництво повинно бути розподілено по округах, тому що кожний найкраще знає потреби своєї місцевості і своїх сусідів. Основою обрання народних представників Ш. Монтеск'є вважає принцип загального голосування.

Аналізуючи представлені думки, треба насамперед відзначити їх взаємну доповнюваність. І безпосередня, і представницька демократія мають одну основу – це народ, його воля. Оптимальним є сполучення цих форм демократії. Держава може вважатися справді правовою, якщо в ній безпосередня і представницька демократії тісно взаємодіють і врівноважують одна одну. Безумовно, у кожній державі повинна бути передбачена можливість прийняття найбільш важливих, кардинальних рішень безпосередньо населенням (насамперед йдеться про проведення референдуму під час обговорення питань, що стосуються розвитку держави загалом, що стосуються інтересів населення всієї країни, чи інших форм безпосередньої демократії (збори, сходи громадян за місцем проживання) при вирішенні питань місцевого значення). Однак поточні питання державного життя повинні вирішуватися законотворчою діяльністю представницьких органів населення, обраних на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування. Саме народне представництво здатне щодня впроваджувати в життя волю народу при вирішенні тих чи інших державних питань. З одного боку, представницький орган повинний з високим ступенем точності виражати думку великих мас людей та соціальних груп і завдяки цьому врівноважувати інші владні органи, з іншого – у представницькому органі можуть дозволятися соціальні конфлікти, що виникають на базі зіткнення різних соціальних інтересів. Діяльність представницького органу влади дозволяє виробити компромісне рішення, що враховує тією чи іншою мірою інтереси.

Державна влада одержує легітимний статус, якщо в її формуванні беруть участь широкі народні маси, коли кожен дієздатний громадянин має можливість вибирати своїх представників в органи державної влади. Іншими словами, легітимна лише влада, створена самим народом. Тільки така влада може враховувати інтереси населення при здійсненні державної політики.

Водночас не може бути загального задоволення владою, прийнятими нею рішеннями. Не можуть цілком враховуватися потреби і запити усіх без винятку громадян, верств населення. Тому легітимна влада “пов’язана не зі схваленням усього суспільства, а з прийняттям її більшістю населення при повазі і захисту прав меншості” [5]. До того ж, у кожному суспільстві трапляються ситуації, при яких інтереси одних груп громадян суперечать інтересам інших, і, відповідно, можливе їх протилежне ставлення до тих самих постанов державної влади. У таких ситуаціях, мабуть, оптимальним було би вироблення компромісного рішення, що влаштовує, з одного боку, більшість населення держави, з іншого – в тому або іншому ступені враховує інтереси меншості. Можна сказати, що державна влада повинна бути наділена якостями, що сприяють пошуку компромісу, прийнятного для абсолютної більшості суспільства. Її структура і повноваження повинні бути вибудовані з необхідності забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп населення [6].

Як засвідчила історична практика, саме парламентська модель побудови владних відносин стала тією схемою, що дає змогу досить точно визначати широкий спектр інтересів різних соціальних груп і на їх основі виробляти загальні державні рішення (можливо, у чомусь компромісні), певною мірою задовольняючи потреби більшості населення країни. Це так звана полікратична (багатовласна державна форма правління). Її, на відміну від поліархічної, називають демократичною. Ця форма здійснення владних повноважень ґрунтується на демократичних методах управління і здійснюється при поділі влади з рольовою автономією різних органів держави, їхньою взаємодією, системою стримувань та противаг [7]. Принцип поділу влади є гарантією правової держави. І. Кант вважав, що держава забезпечує торжество права, вимогам якого саме підкоряється [8]. Здійснення розподілу влади – це гарантія прав громадянина, оскільки йому не протистоїть монолітний, наділений великими повноваженнями державний апарат.

У суспільствознавстві поняття “парламентаризм” трактується по-різному, хоча в загальному йдеться про парламентську систему організації і функціонування верховної державної влади при поділі її законодавчих та виконавчих функцій. У “вузькому” зазначенні слова парламентаризм означає верховенство, привілейоване положення парламенту, відповідальність уряду перед ним. У “широкому” значенні – нормальне функціонування як представницького і законодавчого органу, що володіє також контрольними повноваженнями.

Парламентаризм має всі можливості забезпечити прийнятні варіанти сполучення різних інтересів громадян, а також суспільства і держави загалом. Використовуючи такий спосіб організації влади, можна забезпечити найбільшу ефективність народовладдя.

Перевага парламентаризму для забезпечення демократії і народовладдя підтверджує актуальність цієї форми устрою державного механізму, можливість її використання при реформуванні владних інститутів, побудови громадянського суспільства. Парламент є виразником інтересів різних соціальних і політичних сил, ареною пошуку компромісу. Значення і роль парламенту при тих самих повноваженнях може зростати залежно від вирішуваних ним, на той або інший час,

питань. Наприклад, при вирішенні питання про розробку і прийняття конституції або при оголошенні імпичменту президентові країни [9].

При парламентаризмі процес прийняття рішень забирає тривалий час і пов'язаний із необхідністю узгодження і пошуку “золотої середини”, введення так званого “раціонального” управління. Це забирає час, і на сьогодні у світі спостерігається тенденція до спрощення процедури прийняття державних рішень і, відповідно, відмовлення від тривалого процесу пошуку компромісу між владними інститутами (наприклад, між парламентом і президентом), пов'язаного з втратою часу і сил на узгодження різних інтересів. Іншими словами, робиться спроба зменшення повноважень представницького органу при вирішенні найважливіших державних проблем на користь швидкості й оперативності прийняття рішень іншими органами влади (президент, уряд). Практика, при якій відбувається зниження ролі парламентських інститутів, пов'язана з небезпекою для парламентаризму і є погрозою всім демократичним інститутам держави та початком формування авторитаризму. У цьому контексті, одним із найважливіших завдань становлення парламентаризму є необхідність вироблення механізму взаємодії державних інститутів, при якому представницький орган народовладдя відіграв би найважливішу роль при прийнятті державних рішень.

Парламентське правління – це достатньо складна система організації державної влади, на яку безпосередній вплив робить та або інша політична ситуація в державі. До того ж, процес становлення парламентаризму немислимий без одночасного формування громадянського суспільства [10]. В іншому випадку, парламентська система може перетворитися в красивий фасад, що приховує всевладдя окремих політичних угруповань [11]. При описаній ситуації є погроза так званого “уявного” парламентаризму, що, здебільшого формально відповідає ознакам реального парламентського правління, але у своїй сутності впроваджує в життя інтереси невеликої частини суспільства, що перебуває при владі в певний момент. За цього в парламентській діяльності домінують дрібні інтереси, особисті амбіції, різні неформальні зв'язки. Ці якості впроваджуються в державний механізм як “установлення парламентської демократії” і цим дискредитуються парламентські начала у свідомості простих людей. Таким чином, парламентаризму приписують властивості, що не мають з ним нічого спільного [12].

Україна переживає перехідний період до демократичної моделі держави. З огляду на це, актуальною є проблема визначення концентрації владних повноважень у руках тих або інших державних структур, зокрема і парламенту, та пошук владної моделі, що зможе забезпечити, з одного боку, керованість процесом реформування українського суспільства і держави, з іншого – реалізацію інтересів більшої частини населення при вирішенні нагальних і державних проблем. Розглядаючи систему органів державної влади, потрібно визначити правовий статус нового українського парламенту, його роль при здійсненні державної влади. Його роль величезна. У рамках парламентаризму парламент – це не просто орган, це складний багатоелементний організм, що має різноманітні зв'язки і співвідношення з іншими інститутами держави і суспільства. Поняття парламент є системотворчим у контексті державності та демократії. Водночас, розкриваючи ознаки парламентської системи, необхідно дистанціюватися від традиційного бачення парламентаризму, відповідно до якого виділяється пріоритет, або навіть верховенство парламенту в системі державних органів при такій формі устрою державної влади. На нашу думку, парламент – це перший серед рівних державних інститутів. При парламентській

системі він є центром громадського життя, відображає суспільну думку, має найважливіші важелі впливу на інші державні структури. Його законодавча функція є найбільш значимою при здійсненні державної влади. З її допомогою в кожній країні формується первинний шар правового регулювання, і верховенство закону набуває визначального сенсу в правовій системі. Те, що парламент є органом народного представництва (окрім парламенту, тільки глава держави може обиратися всім населенням країни шляхом загальних виборів), робить його найбільш демократичним і доступним органом у системі державної влади. Важливо, що саме в представницькому органі концентруються багато суспільних інтересів, і їх відкрите вираження робить цей інститут публічною ареною для вирішення протиріч між різними соціальними групами.

Сучасний парламентаризм припускає, що й інші державні інститути відіграють не менш важливу роль у механізмі державного управління. Найважливіший аспект, що безпосередньо визначає якість парламентаризму, – це взаємодія владних інститутів при здійсненні державної влади, найперше парламенту, уряду (як виконавчого органа влади, що здійснює функції управління) і президента (який має статус глави держави, що виступає в ролі гаранта належного функціонування всіх державних інститутів і що виконує також функції арбітра в можливих суперечках між різними гілками влади). Межі можливого впливу зазначених органів один на одного для належного функціонування парламентаризму є однією з найважливіших умов стабільності системи влади [13].

На сучасному етапі Україні існує дисбаланс в обсязі владних повноважень. Витоки дисбалансу між гілками влади полягають у причинах, що існували в Україні протягом багатьох років (превалювання влади імператора в дореволюційній Росії при парламентських інститутах, що народжувалися; усевладдя партійних органів при формальному існуванні представницьких органів у формі рад, які були обмеженими і часом просто формальними). При згаданих об'єктивних, історично сформованих обставинах, відбулося накладення відсутності досвіду, відсутності політичної культури і політичної відповідальності, недосконалості законодавства [14]. Історична практика засвідчує, що для того, щоб парламентаризм у державі був стабільним, треба пройти довгий шлях становлення демократії не тільки у владній верхівці, а й у свідомості громадян. Аналізуючи політичні процеси, що відбуваються в Україні, можна зазначити, що процес формування парламентаризму перебуває на початковому етапі, для якого характерні: бурхлива політична боротьба, часте переформування партій і блоків, хитливі парламентські коаліції, парламентські, урядові і партійні коаліції, які створюються і розпадаються часто, прогнозовано різкі зміни в політиці при зміні ведучої партії, коаліції або еліти.

Ще одна важлива проблема полягає у необхідності підвищення рівня представництва українського парламенту. Іншими словами, бажання більшості населення, виражене на вільних виборах, у підсумку повинне визначати політику законодавчого інституту. Актуальним є питання про спосіб формування законодавчого органу, який би відповідав інтересам широких народних, мас і вибір моделі виборчої системи, що дасть змогу відобразити великий спектр різних думок, що існують у суспільстві, забезпечити дотримання і захист прав меншості [15]. Як засвідчила практика, вибори Верховної Ради України за змішаною системою давали найбільш стійкий рівноважний представницький орган. Але не має однозначної відповіді на те, якою мірою Верховна Рада України відповідає вимогам виразника народних інтересів, що має реальну можливість впливати на регулювання

громадського життя [16]. На сьогодні не можна однозначно сказати, наскільки Верховна Рада України, її структура, спосіб формування відповідають реалізації принципу народовладдя, закріпленого в чинній Конституції України. В умовах недостатньо структурованого суспільства, при впровадженій пропорційній системі виборів у Верховну Раду України, при формуванні коаліційного уряду, не може належно реалізуватися і центральна ідея поділу влади – захист, вільне й ефективне здійснення прав та інтересів народу. До того ж, порушується “зворотний зв’язок” між владою і народом.

Отже, процес формування парламентаризму безпосередньо пов’язаний із розвитком громадянського суспільства, що є однією з умов його існування, його надійною опорою. Україна на сьогодні переживає лише початковий етап становлення цивільного суспільства. Цим багато в чому і пояснюється нестабільне положення парламентського інституту, роль якого помітно зростає. У цих умовах необхідно визначити конкретні заходи для створення сприятливих умов для розвитку парламентського інституту в рамках владного механізму, здатного враховувати інтереси більшості в суспільстві при захисті і повазі прав меншості, а також загальнодержавні інтереси й розуміти принцип: демократія – це можливість висловити свою думку, сказати своє “так” або “ні” і схилитися перед волею більшості.

Визначаючи перспективну модель побудови владних відносин в Україні, ми водночас заперечуємо можливість радикальної перебудови системи державних органів. Лише поступово продумане реформування владного механізму, засноване на згоді всіх основних державних інститутів, дасть змогу наблизити Україну до реалізації справжнього народовладдя при виключенні певних конфліктних ситуацій.

Становлення парламентаризму й оптимальна організація діяльності парламенту залежить від:

- різних думок щодо структури і функцій парламенту як законодавчого і представницького органу влади;
- способу формування й основних напрямків діяльності парламенту, визначення його місця в системі органів державної влади;
- виявлення недоліків при формуванні і функціонуванні парламентського інституту й усунення цих недоліків шляхом прийняття збалансованих рішень;
- розгляду існуючого державно-владного механізму в Україні з погляду його відповідності найважливішим ознакам парламентаризму;
- зіставлення парламентського досвіду демократичних країн при визначенні особливостей владних відносин в Україні;
- розробки конкретних пропозицій щодо вдосконалення Конституції України з метою забезпечення повноцінної реалізації народовладдя в процесі державного будівництва.

Література

1. Васильев М. И. Партии, движения, политические силы – попытка деконструкции / М. И. Васильев // Полис [Текст]. — 1992. — № 5/6. — С. 203—206.
2. Руссо Ж.-Ж. Трактаты [Текст] / Ж.-Ж. Руссо. — М. : [б. и.], 1969. — 423 с.
3. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис [Текст]. — 1992. — №4. — С. 127, 128.
4. Чиркин В. Е. Основы конституционного права [Текст] : учеб. пособ. / В. Е. Чиркин. — М. : Манускрипт, 1996. — 272 с.

5. Мельниченко В. Політична відповідальність в державному управлінні: значення, сутність, особливості забезпечення / В. Мельниченко // Вісник УАДУ [Текст]. — 2003. — №1/2003. — С. 349—357.

6. Рудич Ф. Демократія і громадське суспільство в Україні: сприяння і перешкоди для розвитку / Ф. Рудич // Актуальні проблеми внутрішньої політики [Текст]. — Вип. 1. — К. : [б. в.], 2004. — С. 53.

7. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество, многопартийность и правовое государство / Ю. А. Тихомиров // Право и многопартийность в России [Текст]. — М. : Юридический дом “Юстицинформ”, 1994. — С. 105.

8. Політологія [Текст] / за ред. О. І. Семківа. — Львів : Світ, 1994. — С. 284.

9. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество, многопартийность и правовое государство... — С. 187.

10. Современные зарубежные конституции [Текст] : сб. док. по конституционному праву зарубежных стран. — М. : [б. и.], 1992. — 286 с.

11. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву [Текст] / Ф. Ф. Кокошкин. — М. : [б. и.], 1912. — С. 25.

12. Монтескье Ш. Избранные произведения [Текст] / Ш. Монтескье. — М. : [б. и.], 1955. — 799 с.

13. Чиркин В. Е. Основы конституционного права... — С. 32.

14. Удовиченко В. Пошук оптимальної моделі держави Україна / В. Удовиченко // Управління сучасним містом [Текст]. — 2004. — №4/6 (14). — С. 351.

15. Котелевская И. В. Современный Парламент / И. В. Котелевская // Государство и право [Текст]. — 1997. — № 3. — С. 5.

16. Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти / В. Е. Чиркин // Государство и право [Текст]. — 1995. — № 8. — С. 11.

M. Rosenko

CONCERNING THE QUESTION OF PARLIAMENTARISM ESTABLISHMENT

In the article basic peculiarities and topical issues of parliamentarism formation have been analysed in the survey results, the question of the optimum organization of parliament functioning has been defined.

Key words: democracy, parliamentarism, parliament, state power.