

УДК 321.72

Мірчук Ілона Сергіївна, аспірантка кафедри політології та
державного управління, e-mail: maxima1602@gmail.com

Мірчук І. С.

ГЕНЕЗА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ У СУЧАСНІЙ ПОЛІТИЧНІЙ НАУЦІ

Ілона Мірчук

The genesis of the parliamentarism in the modern political science

The degree of the society democratization depends upon the level of the scientific intelligence of the parliamentary substance, it's application to the state political practice that's why the parliamentary institution is an important element of the modern political system. The interest to the problems of the parliamentary functioning in the modern political science is caused by the process taking part in the Ukrainian society.

The parliamentary phenomenon characterizes not only the state and it's mechanisms, it's nature is reflected in the cooperation between the state and the public society. The democratic political regime is a result of such cooperation and it's precondition. The parliamentarism is possible only in the conditions of the democratic political regime, and the true democracy is based on the real parliamentarism.

The problem of the parliamentary genesis is one of the most important in the modern political science, because the representative democracy can't exist without this institution.

In this article it is made attempts to examine the scientific approaches in the definition of the parliamentary institute assence, its place and role in the political system. It is also analyzed the functions and the tasks of the parliamentarism, and identified the formation of the representative body stages.

Ілона Мірчук

Гене́за парламе́нтаризму у сучасній політичній науці

У статті досліджено наукові підходи щодо визначення сутності інституту парламентаризму, його місце й роль у політичній системі. Проаналізовано функції та завдання парламентаризму. Виділено етапи становлення представницького органу.

Илона Мирчук

Генезис парламентаризма в современной политической науке

В статье сделано попытку исследовать ранее существующие подходы к определению института парламентаризма, его место и роль в политической системе. Вместе с тем проанализировать функции и задания парламентаризма, выделить этапы становления представительского органа.

Ключові слова: парламентаризм, демократизація, народне представництво, політична система, законодавчі органи.

Постановка проблеми. Проблема генези парламентаризму є однією із ключових у сучасній політичній науці, оскільки представницька демократія не може існувати без цього інституту.

Мета дослідження. Здійснення політологічного аналізу парламентаризму як наукової категорії та практики його застосування в Україні.

Ступінь демократизації суспільства залежить від рівня наукового осмислення сутності парламентаризму, його впровадження в політичну практику держави, саме тому інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем. Інтерес до проблем функціонування парламентаризму у вітчизняній політичній науці викликано процесами, що відбуваються в українському суспільстві.

Феномен парламентаризму характеризує не тільки державу та її механізми, його природа відбивається у взаємодії держави і громадянського суспільства. Наслідком такої взаємодії та її передумовою є демократичний політичний режим. Парламентаризм можливий тільки в умовах

демократичного політичного режиму, а справжня демократія ґрунтується на реальному парламентаризмі [9].

Теоретично законодавчі органи мають виконувати в демократичній країні чотири головні функції:

- послаблювати конфлікти;
- представляти інтереси громадян;
- створювати закони;
- контролювати повноваження інших гілок влади [7, с. 10].

Завданням парламентаризму є:

- обирання якісного складу парламенту, тобто людей з відповідними фаховими та моральними якостями;
- обирання через парламентські рішення таких моделей суспільного розвитку, які консолідували б націю, відповідали її історичним очікуванням, забезпечували зв'язок поколінь.

Загалом розвиток парламентаризму слід розглядати як масштабне інтелектуальне завдання держави та суспільства на тривалу перспективу.

Це зумовлено тим, що:

- демократичне суспільство – вкрай складна форма організації суспільного життя, але така, що дає змогу кожному індивідууму відчувати свою неповторність;
- демократія – це не політичні гасла, це дії культурних людей. Тому належить розширити погляд на значення культури й культурної політики держави для демократичної трансформації суспільства;
- політичним партіям для виконання репрезентативної функції у демократичній системі потрібен парламентський простір діяльності;
- процес становлення професійного парламенту є вельми непростим, тривалим. Головне – рухатися у правильному напрямку, тобто, на наш погляд, у бік неухильного підвищення культури парламентаризму [11].

Розвиток Української держави в перехідний період пов'язаний з руйнацією усталеного способу життя, соціальних практик, моральних норм і

цінностей. Водночас цей процес відбувається в контексті глобальних суспільних перетворень, зумовлених трансформацією розвинених західних країн у постмодерні суспільні утворення, що значно ускладнює проблему легітимації правових норм і політичних рішень. В українському суспільстві це проявилось у суперечливих формах його модернізації. Виникла дуже неоднозначна й непрогнозована ситуація, коли 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].

Зарубіжний парламентаризм у своєму розвитку є старішим ніж вітчизняний. Проведемо паралель генези світових парламентів. Англійський парламент – “матір” парламентів світу. У Великій Британії представницька установа була утворена на основі Великої Хартії Вольностей 1215 р., яка вважається першим актом конституційного значення. Але справжнє представництво почалося в 1265 р., коли на засідання ради королівства стали запрошувати по двоє лицарів від кожного графства і по двоє представників від найбільших міст.

Велика Британія – перша країна, де парламент узяв на себе всю повноту влади. Після періоду парламентаризму король скасовував парламент і правив одноосібно. Наслідком були жорстока тиранія і великі біди народу. Для відновлення парламенту потрібна була напружена боротьба з королем, і цього разу принцип представницького правління було встановлено як фундаментальну ознаку державного устрою Британії [7, с. 6 – 11].

Найстарішими у світі вважаються парламенти Острова Мен (тинвальд) та Ісландії (альтинг), які виникли в X ст.. Тинвальд, створений в 979 році, протягом своєї історії діяв безупинно, альтинг, що виник близько 930 року, офіційно не працював у 1801 та 1845 рр. (хоча неофіційні збори відбувалися) [11].

Що ми розуміємо під словом “парламентаризм”? На жаль, єдиної точки зору тут немає. В літературі можна зустріти принаймні три різні підходи.

Дехто вважає, що парламентаризм – це існування і функціонування парламенту в системі органів влади. Якщо є парламент, то можна говорити про парламентаризм, немає парламенту – немає парламентаризму. Мабуть свого часу така точка зору могла бути впливовою, принаймні тоді, коли відбувалися переходи від абсолютних монархій до конституційних, або до республік. Сьогодні ж її можна використовувати лише для порівняння демократичних країн з відверто недемократичними, які ще залишилися в світі. Тому такий підхід є непродуктивним в сучасних умовах.

Другий підхід є в чомусь протилежним попередньому. Він базується на традиціях британського парламентаризму й полягає у доктрині верховенства права. Тобто це уявлення про парламент як верховний орган в системі державних органів. Така точка зору може бути обґрунтована до певної міри, адже (принаймні у парламентському режимі) народ обирає парламент, а уряд “породжується” парламентом. Тому парламент контролює уряд, визначає його політику, а сам виконавчий орган тільки займається реалізацією рішень парламенту. Так, парламент підкорений власним рішенням, оскільки його рішення – це рішення, від імені народу. Парламент може змінювати свої рішення, і діяти інакше, але не змінюючи відповідних норм, він не має права їх порушувати. Ця концепція верховенства парламенту і є концепцією парламентаризму.

Нарешті, третім підходом до поняття парламентаризму є концепція так званої “парламентської форми правління”, коли уряд утворюється парламентом, або в інший спосіб. В цьому сенсі у США парламентаризму немає, оскільки уряд там формується президентом, а парламент, Конгрес, не визначає повноважень уряду і не здійснює відповідних призначень чи звільнень.

Кожне з цих трьох визначень має право на існування й породжене певними уявленнями про те, як має функціонувати влада в державі, де існує

парламент. Якщо завгодно, тут мова йде про організацію влади за наявності поділу цієї влади, або ж, принаймні, відокремлення законодавчої функції від інших. Однак, насправді еволюція правовідносин призводить сьогодні до того, що деякі явища дуже змінюються і навіть перетворюються на свою протилежність. В британському конституційному праві поруч з доктриною верховенства парламенту існує інша доктрина – домінування кабінету. Вона означає, що в умовах парламентської форми правління, коли уряд створюється парламентом, і коли звільнення уряду може призвести до розпуску парламенту, уряд фактично визначає політику парламенту, уряд визначає, які рішення приймає парламент.

Таким чином, уряд має механізми як політичного, так і юридичного тиску на парламент, визначаючи характер рішень останнього [3, с. 11].

Парламентаризм – широкіше 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].

В політологічному словнику за редакцією М. Головатого й О. Антонюка пропонується два підходи (широкий і вузький) визначення парламентаризму. Так, в широкому значенні парламентаризм – це система державної влади, за якої 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].

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 [1, с. 50 – 53].

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 правління [5].

Зауважимо, що в деяких країнах термін “народне представництво” набув офіційного значення. Наприклад, у Великій Британії закони про парламентські вибори мають назву законів про народне представництво. Нерідко сам парламент прямо чи опосередковано в політичних і наукових текстах називають органом народного представництва. Тут слушно навести слова видатного українського теоретика права Б. Кістяківського: “Найважливіша функція влади – законодавство – у правовій державі цілковито підпорядкована народному представництву” [2, с. 250].

На думку вітчизняного ученого 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 “тілку” влади. Термін “представницька влада” може відтворювати лише спосіб формування відповідних органів – виборність [10, с. 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” [10].

Про початок історії парламентаризму в Україні треба вести мову лише у зв'язку з процесом українського державотворення. Насамперед процес формування ідеології парламентаризму відтворено у змісті програмних документів українських політичних партій, створених на початку ХХ ст., а також у запропонованих ними конституційних проектах.

Становлення й розвиток парламентаризму в Україні зумовлено тим, що Україна існувала як самостійна держава тільки невеликі проміжки часу.

Дослідники історії парламентаризму виділяють чотири етапи його становлення в Україні.

I етап – становлення вищого законодавчого органу України має унікальну історію, яка почалася ще за часів Київської Русі. У середині XI ст., у Київській Русі існувало віче (збори громадян, які скликались князем, коли виникала потреба порадитися). Серед питань для обговорення були питання про військові походи, укладання угод та розподіл посад у державі. Віче хоч і мало право критикувати або схвалювати політику князя, але не мало права визначати свою власну політику чи видавати закони. Проте, коли на престолі сідав новий князь, Віче могло укласти з ним формальну угоду, за якою князь зобов'язувався не переходити традиційно встановлених меж влади щодо Віче, а воно, у свою чергу, визнавало над собою його владу. Так вперше в Україні був заснований механізм розподілу влади.

II етап – у XVI ст., канівський староста Вишнівецький заснував козацьку Запорізьку Січ, яка складалася з козаків, котрі обирали гетьмана, осавулів, писаря та суддю. Богдан Хмельницький став видатним гетьманом, який очолив козаків у боротьбі з шляхетською Польщею. Саме він уклав Переяславську угоду (1654 р.) про возз'єднання України з Росією, щоб уникнути польського закабалення. Гетьман керував цією військово-адміністративною системою, але підпорядковувався він козацькій

генеральній раді, яка також обирала генерального старшину та раду міністрів.

Однак з кінця XVI ст. Україна була поділена між Росією, яка володіла Лівобережжям, Землею запорожців та Слобідською Україною, і Польщею, якій належали Правобережжя та західноукраїнські землі. Аж до 1917 р. Україна була підпорядкована російській владі [7, с. 7 – 8].

Визначальною віхою розвитку політичної ідеології козацтва стала Конституція Пилипа Орлика. Проголошена “Конституція прав і свобод Запорізького Війська” в квітні 1710 р. під час обрання гетьманом України генерального писаря Пилипа Орлика. Основний її пункт – проголошення незалежності України від Польщі та Москви. Другим пунктом було встановлення козацької Ради. Згідно з конституцією козацька Рада обмежувала владу гетьмана, а Україна перетворювалася на конституційну державу.

Конституція Пилипа Орлика, що діяла на частині території Правобережної України до 1714 р. – перший конституційний акт, що народився в Україні і справив суттєвий вплив на демократичний розвиток державного устрою в Україні.

III етап – після падіння царського режиму в Росії ліберали з Товариства українських поступовців разом із соціал-демократами на чолі з Симоном Петлюрою заснували Центральну Раду в Україні. 19 квітня 1917 р. в Києві відкрився Український Національний Конгрес. На нього зібралося 900 делегатів з усієї України. Конгрес обрав 150 представників до Центральної Ради та затвердив М. Грушевського на посаді Президента.

Таким чином був утворений перший представницький орган в Україні, який 23 червня видав Перший універсал. У ньому проголошувалося: “Хай Україна буде вільною. Не відокремлюючись від Росії й не розриваючи зв’язків із Російською державою, хай український народ отримає право самому розпоряджатися своїм життям у своєму краї”. Незабаром Центральна Рада утворила Генеральний Секретаріат і виконавчий орган, який складався з

восьми міністерств. Але Центральна Рада, до складу якої входило 822 делегати, почала втрачати зв'язок із масами, сперечатися щодо меж своїх повноважень, нехтуючи такими нагальними проблемами, як збереження правопорядку, забезпечення міст продуктами.

Саме в цей час відбувся більшовицький переворот: більшовицька фракція покинула Всеукраїнський з'їзд рад 17 грудня і переїхала до Харкова, де проголосили Радянську Українську Республіку. Одночасно почалася інтервенція російських більшовиків на Україну. Тим часом Центральна Рада видала Четвертий (останній) універсал, який був складений в ніч з 24 на 25 січня 1918 р. В ньому проголошувалося, що Українська Народна Республіка розриває зв'язки з більшовицькою Росією й відтак стає вільною і самостійною державою.

Підписавши Брест-Литовську угоду 9 лютого 1918 р., Центральна Рада повернулася в Україну з німецькими військами, і більшовики були змушені тікати. Але німці не були задоволені діяльністю Центральної Ради, і 28 квітня (саме коли вона складала конституцію держави) німецький загін увійшов до зали і розпустив збори. Наступного дня Центральна Рада припинила свою діяльність без усякої спроби захищатися.

IV етап – 29 квітня 1918 р. 6500 делегатів з'їзду Ліги землевласників проголосили гетьманство на чолі з гетьманом Павлом Скоропадським, який відразу ж змінив “Українську Народну Республіку” на “Українську Державу”. Гетьману належало право видавати закони, призначати кабінет, управляти зовнішньою політикою та військовими справами й бути верховним суддею країни. Гетьманщина проіснувала менше восьми місяців, протягом яких реальна влада була в руках німців, а її власний вплив був обмежений. Коли 14 листопада 1918 р. Скоропадський проголосив Акт федерації про об'єднання з майбутньою не більшовицькою російською державою, опозиція, яка називалася Директорією, на чолі з Винниченком і Петлюрою підняла повстання і відновила Українську Народну Республіку.

Але проіснувала вона не довго; після розквіту анархії та громадянської війни Україна знову стала підпорядковуватися більшовицькій Росії [7, с. 8 – 9].

Отже, можна стверджувати, що побудова демократичного суспільства неможлива без існування інституту парламентаризму.

Парламент і парламентаризм є невід'ємними атрибутами правової демократичної держави, показником розвитку громадянського суспільства, фундаментальним надбанням демократії.

В ході роботи було з'ясовано, що існує багато підходів до трактування поняття “парламентаризм”. 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.

Основні особливості інституту парламентаризму полягають у реалізації таких умов: а) формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті; б) підлеглисть і підконтрольність уряду перед парламентом; в) наявність системи парламентських партій; г) наявність у парламенту статусу і повноважень вищого представницького і законодавчого органу; д) захист прав і свобод громадян; е) створення гарантій для діяльності політичної опозиції.

Парламентаризм є загальноісторичним інститутом всесвітнього масштабу. В кожній країні, особливо в Україні, цей інститут розвивається й утверджується, набуваючи специфічні форми і риси.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Древаль Ю. Парламентаризм “приглушений” чи раціональний? / Ю. Древаль // Віче. – 2003. – № 9. – С. 50–53.
2. Кістяківський Б. Вибране / Б. Кістяківський – К. : Абрис, 1996. – 512 с.
3. Ключковський Ю. Концепція парламентаризму: український контекст / Ю. Ключковський // Перша міжнародна наукова конференція “Парламентські читання” (1-2 жовтня). – К. : КМА, 2010. – С. 11–15.
4. Малахов В., Єрмоленко А. Етика і політика: проблеми взаємозв’язку / В. Малахов, А. Єрмоленко – К. : Stylos, 2001. – 215 с.
5. Мироненко Є. Політологічний аналіз теорії дослідження парламентаризму : умови розвитку в сучасній Україні // Персонал. – 2007. – № 6. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу]: <http://personal.in.ua/article.php?ida=515>.
6. Політологічний енциклопедичний словник / упор. В. Горбатенко / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна, В. Горбатенка. – К. : Генеза, 2004. – 268 с.
7. Светова С. Практика парламентаризму / С. Светова : Посіб. – К. : Заповіт, 1997. – 136 с.
8. Съедин Н. Особенности становления и развития парламентаризма в России и Украине (сравнительный политологический анализ) / Н. Съедин : Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2002. – 207 с.
9. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн / В. Шаповал : підручник. – К. : АртЕк, Вища шк., 2003. – 364 с.
10. Шаповал В. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. Шаповал : навч. посіб. – К. : УАДУ, 2000. – 216 с.
11. Яровой Т., Гулевата Н. Парламентаризм як засіб розвитку демократії / Т. Яровой, Н. Гулевата // Віче. – 2010. – №10. – С. 30–32