

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України  
Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний  
університет імені К. Д. Ушинського»

*На правах рукопису*

Ломжець Юлія Вікторівна

УДК 328.1/328.3.

**Інститут парламентаризму в сучасній Україні: становлення та  
динаміка.**

**Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси**

Дисертація

на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук

Науковий керівник:

Наумкіна С.М. –

доктор політичних наук,  
професор

Одеса-2011

## Зміст

<b>Вступ.....</b>	<b>3</b>
<b>Розділ 1 Інститут парламентаризму як основа демократичного суспільства.....</b>	<b>10</b>
<i>1.1 Розвиток теорії парламентаризму в сучасній науці.....</i>	<i>10</i>
<i>1.2 Історичні форми парламентаризму і його сучасні різновиди.....</i>	<i>47</i>
<b>Висновки до Розділу 1.....</b>	<b>78</b>
<b>Розділ 2 Функції парламенту та форми його взаємодії з іншими інститутами влади.....</b>	<b>80</b>
<i>2.1 Функції парламенту та загальні засади парламентської системи.</i>	<i>80</i>
<i>2.2 Парламентаризм і інститути виконавчої влади.....</i>	<i>95</i>
<i>2.3 Системи взаємодії президента й парламенту у функціонуванні партійної системи.....</i>	<i>112</i>
<b>Висновки до Розділу 2 .....</b>	<b>140</b>
<b>Розділ 3 Формування інституту парламентаризму та напрямки удосконалення діяльності парламенту в Україні.....</b>	<b>142</b>
<i>3.1 Тенденції розвитку парламентаризму в Україні.....</i>	<i>142</i>

<b>3.2</b>	<b><i>Шляхи підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України</i></b>	<b>161</b>
	<b>Висновки до Розділу 3</b>	<b>182</b>
	<b>Висновки</b>	<b>184</b>
	<b>Список використаних джерел:</b>	<b>195</b>

## Вступ

**Актуальність теми дослідження.** В основу перших конституцій їх творці поклали ряд ідей, положень, вчень, теорій політичного характеру, які напрацювали мислителі попередніх часів (теорія народного суверенітету, розподілу влади, ідея прав та свобод людини і т. д.). Ці вчення, ідеї, теорії на довгі роки стали певними визначальними векторами розвитку держави і суспільства на шляху до демократії. Разом із розвитком держави в умовах конституційно-правового режиму, розвитком самої конституції, утвердженням конституціоналізму, як системного політико-правового явища, вищезгадані ідеї, положення, теорії еволюціонували і на сьогодні є фундаментальними соціальними та політико-правовими доктринами. Сьогодні прогресивний розвиток держави є неможливим без таких фундаментальних доктрин, як права та свободи людини, громадянське суспільство, правова держава, розподіл влади. До таких важливих доктрин також відноситься й парламентаризм. Система будь-якої сучасної демократичної держави не може існувати без інститутів парламенту, омбудсмену, органів місцевого самоврядування, конституційного суду, судів загальної юрисдикції, виборів, референдумів і т. п.

Явище парламентаризму притаманне будь-якій країні з більш-менш розвиненою демократією. Неможливо собі уявити жоден демократичний устрій без існування й повноцінної діяльності в державі парламенту. За своєю суттю парламентаризм пов'язаний із суспільно-політичним розвитком і вдосконалюється одночасно з цим розвитком.

Парламентаризм, як політична категорія, дуже складне, багатомірне явище. При визначенні парламентаризму, як предмета дослідження, виникає ряд проблем методологічного характеру. Незважаючи на те, що останнім часом політологи часто використовують поняття «парламентаризм», проте, у

відношенні його змістовної характеристики залишається багато проблемних питань. Періодично, коли ускладнюється політична ситуація в державі та суспільстві, проблема створення або реформування реальної представницької установи стає одним з ключових моментів в реформуванні державного механізму. Саме парламент втілює в собі той форум громадської думки, на якому може бути прийнято консенсусне рішення, що влаштовує всі сторони конкурентного політичного процесу. Завдяки такому представницькому характеру ідея парламентаризму знаходить свою підтримку серед населення.

Однак історичний досвід розвитку парламентаризму свідчить про те, що згодом, після недовгого функціонування, вищий представницький орган з ефективного інструменту державного управління перетворюється (або його намагаються представити таким певні політичні сили) в деструктивний елемент на шляху політико-правового розвитку. Дане дисертаційне дослідження акцентується на розгляді та аналізі причин такого становища. Ці аспекти свідчать про актуальність та своєчасність поставленої проблеми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано в межах комплексної науково-дослідної теми кафедри політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» «Трансформаційний процес в Україні: основні проблеми та умови їх вирішення» (№ держреєстрації 0101U000755), одним з виконавців якої є дисертант.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в визначенні механізмів, які формують парламентарну модель в конкурентному політичному процесі. Для досягнення мети передбачалося вирішити наступні наукові *завдання*:

– дослідити теоретичні підходи та характерні ознаки концепції парламентаризму;

проаналізувати історичні форми парламентаризму і його сучасні різновиди;

– визначити функції парламенту та загальні засади парламентської системи;

– розглянути взаємодію парламенту з іншими інститутами влади;

– проаналізувати процес формування парламентаризму в Україні та визначити тенденції щодо його подальшого розвитку;

– визначити проблемні питання законодавчого забезпечення діяльності Верховної Ради України та надати рекомендації щодо їх вирішення.

*Об'єктом дослідження* є модель політичного представництва в конкурентному політичному процесі.

*Предметом дослідження* є процес формування інституту парламентаризму в Україні.

*Методи дослідження.* Методологія даного дослідження складається з сукупності загальнонаукових методів та підходів та спеціальних методів. Зокрема, було застосовано історичний, філософський, політологічний, культурологічний та правовий методи для визначення теоретико-методологічних засад концепції парламентаризму в сучасних умовах політичного розвитку. Для окреслення тенденції розвитку інституту парламентаризму було використано системний, порівняльний, історичний, логічний та аналітичний методи. З позиції структурно-функціонального підходу було проаналізовано функції парламентів в зарубіжних країнах і Україні та визначені складові елементи, які є необхідними для формування даного інституту. За допомогою системного методу і методу символічного інтеракціонізму розкрито зміст та інтенсивність можливостей взаємодії інституту парламентаризму в його взаємодії з іншими інститутами влади як необхідної умови становлення і трансформації соціально-політичних інститутів. Ці методи дали можливість простежити, як контакти між

інститутами влади впливають на формування політичних інститутів. За допомогою методу біхевіоризму було досліджено поведінку суб'єктів політики в парламентській діяльності, зокрема, в аспекті парламентського лідерства та визначення ролі та місця президента в парламентській системі. Був проведений аналіз поведінки, яка обумовлена не певними цінностями, нормами, а політичною ситуацією. На основі методу постмодернізму здійснено спробу наблизити концепцію парламентаризму до політичної реальності, тобто, застосування цього методу дало можливість вивчити об'єктивні структури, які детермінують розуміння, осмислення та оцінки суб'єктів політики щодо парламентаризму. Цей метод дав змогу розкрити зміст парламентаризму, виходячи з аналізу політичної ситуації (взаємодії різноманітних полів) і способу мислення, вибору тих стратегій, які можуть загальмувати чи прискорити суспільний процес.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дана дисертаційна робота є комплексним дослідженням інституту парламентаризму, яке присвячено теоретичним і практичним проблемам процесу формування даного інституту в умовах конкурентного політичного процесу. Елементи наукової новизни вбачаються, зокрема, у таких положеннях та висновках дисертаційного дослідження:

***Вперше:***

– парламент розглядається як динамічно-діалектична модель, яка діє на основі теорії рівноваги як центр зіткнення інтересів та думок, результатом чого є формування правильної державної волі. Визначається, що одним з головних аспектів діяльності парламенту є раціоналізм, який забезпечує політичну рівновагу та стабільність. Але при цьому парламентаризм не є безумовним показником демократичності суспільства, публічності і прозорості державної влади;



– визначено, що основною проблемою для України є не питання про поділ влади як вихідної детермінанти консолідації нової політичної системи, а питання про можливості перерозподілу влади на інституціональному рівні, оскільки суть і практичне значення парламентаризму не вичерпується лише функціонуванням законодавчих органів, а містить в собі проблему взаємодії різних компонентів політичної системи. Це, з одного боку, – органи виконавчої влади, що реалізують і коригують законодавство, а з іншого боку – політичні партії, які виступають в якості посередників між суспільством і владою;

– обґрунтовано, що адекватною моделлю парламентської системи для українського суспільства є модель, в якій відсутній пріоритет парламенту, як такого, над іншими інститутами влади. В даному випадку також застосовано теорію рівноваги та збалансованості щодо функцій парламенту та інших гілок влади. Діяльність парламенту, як і будь-якого іншого органу державної влади, повинна бути спрямована лише на допомогу та на підтримку життєдіяльності суспільства, а не на протиборство з іншими гілками влади.

***Уточнено:***

– теорію політичного представництва в аспекті її природного змісту. Зокрема, визначено, що, оскільки головною складовою представництва, як такого, є довіра, то й у застосовуванні даного інституту в політиці ця складова повинна бути в наявності. Це дає можливість зробити висновок, що парламентаризм неможливий без політичної легітимності, яка є результатом наявності реальної (а не формальної) довіри суспільства по відношенню до інститутів державної влади;

– тенденції подальшого розвитку інституту парламентаризму в Україні; окреслено аспекти щодо введення в Україні двопалатного парламенту;

– вплив демократичних парламентських традицій на процес формування інституту парламентаризму з урахуванням історичного досвіду,

зокрема, історичну і ментальну схильність українців до парламентаризму і доцільність парламентського шляху в розвитку України;

– дослідження форм взаємодії парламенту з іншими інститутами влади шляхом вивчення функцій парламенту в конкурентному політичному процесі. Визначається, що загалом інститут президентства може функціонувати в умовах парламентської республіки, так само, як і інститут парламентаризму – у республіці президентській. У зв'язку із цим слід використовувати більш адекватний, в даному випадку, термін «системи правління».

#### *Дістало подальшого розвитку:*

– розуміння терміну «парламентаризм» на основі аналізу його природи і змісту та теоретичні підходи до розуміння парламентаризму;

– теорія політичного лідерства, зокрема, представлена концепція парламентського лідерства в аспекті взаємодії парламенту та президента. Відзначається, що парламентська діяльність характеризує особливості лідерства депутатського корпусу і проявляється в формі взаємодії публічно-політичної влади та суспільства;

– комплексно представлено сукупність реальних проблем щодо діяльності Верховної Ради України та пропонуються рекомендації щодо їх вирішення з урахуванням динаміки і діалектики парламентаризму як представницького органу.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані для удосконалення форм діяльності парламенту в сучасному політичному процесі; теоретичні викладки та практичні рекомендації є корисними для різних суб'єктів політичної діяльності, зокрема для представників політичних партій, рухів, політичної еліти та ін.; для більш глибокого осмислення політичних процесів, зв'язків та відносин, що виникають та формуються в політичній системі України.

Матеріали дослідження можуть бути використані в навчальному процесі при викладанні курсів з політології, соціології, політичної психології, політичної філософії, спецкурсів у вищих навчальних закладах, наприклад, таких як «Моделі політичного представництва», «Формування інституту парламентаризму в Україні» та ін.

**Апробація результатів дисертації.** Теоретико-методологічні положення та ідеї, що розвиваються у дисертаційному дослідженні, доповідалися та обговорювалися на міжнародних, всеукраїнських та регіональних наукових, науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема на III Всеукраїнській науково-практичній конференції «Загальна Декларація прав людини – основа міжнародних та національних стандартів у сфері захисту прав людини» (м. Миколаїв, 2009); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи» (м. Тернопіль, 2010); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Ціннісний вимір політичної діяльності: теорія і практика розвитку сучасного українського суспільства» (м. Херсон, 2010); Міжнародній науково-практичній конференції «Ольвійський форум – 2010: стратегії України в геополітичному просторі» (м. Ялта, 2010); I Міжнародній науково-практичній конференції «Теорія і практика сучасного права» (м. Херсон, 2010); IV Всеукраїнській науково-практичній конференції «Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики» (м. Миколаїв, 2010).

Дисертація обговорювалася на методологічних семінарах кафедри політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського (2008-2011 рр.).

**Публікації.** Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження викладені автором у 9 публікаціях, 7 яких надруковані в виданнях, затверджених ВАК України фаховими з політології.

**Структура дисертації** обумовлена специфікою проблем, що стали об'єктом і предметом дисертаційного дослідження, та відповідає меті і завданням дослідження. Дисертація складається зі вступу, 3 розділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 196 сторінки. Список використаних джерел містить 218 найменувань (23 стор.).

## Розділ 1

### Інститут парламентаризму як основа демократичного суспільства

#### 1.1 *Розвиток теорії парламентаризму в сучасній науці.*

Становлення та розвиток української державності є нерозривно пов'язаним з ідеєю та практикою парламентаризму. Вже на початку 90-х років ХХ століття вітчизняна наука зштовхнулася з необхідністю розробки проблем парламентаризму. Для правової держави необхідне не тільки панування права та правових законів, але й належна правова організація самої системи державної влади, установа різних державних органів, чітке визначення їхньої компетенції, місця в системі, характеру співвідношення між собою, способів формування, форм діяльності тощо. Причому обидва аспекти тісно взаємозалежні й один без другого неможливий.

Призначення парламенту – представницького та законодавчого органу влади в тому і проявляється, що він поряд з іншими соціально-політичними інститутами демократичного суспільства покликаний забезпечувати та оформляти весь представницький переговорний процес.

Слово «парламент» (parliament) народилося в середньовічній Англії, але по етимології й орфографії є французьким, яке виходить від parler (говорити). Сам термін «парламентаризм» як категорія суспільно-політичної думки з'явився ще в XIV столітті і згодом набув визнання в різних політичних колах Європи. Він, зокрема, використовувався в працях, в яких досліджувалася історія представницьких органів та для обґрунтування засад теорії народного представництва через відповідні державні органи [12, с. 75].

Максимально наближають поняття парламентаризму до самого парламенту вчені В. В. Бакушев, А. М. Беляєв, Хайнрих Бест, Є. Д. Богтариєв, які вважали, що під парламентаризмом слід розуміти форму представництва народу, коріння якої заглиблюються в середньовіччя у вигляді обраних чи скликаних зборів [5, с. 149]. Теза про визначальну роль народної демократії як вирішального чинника формування парламентаризму – суттєвого елементу політичної системи суспільства – є однією з провідних у політологічних дослідженнях.

У наукових дослідженнях проблеми парламентаризму виникали різноманітні теорії, на які впливав, насамперед, той або інший період розвитку суспільства. У сучасній політичній науці можна говорити про два основні підходи в трактуванні феномену парламентаризму. Перший підхід умовно можна назвати державознавчим, в рамках якого, парламентаризм розглядається як форма державного правління. З найдавніших часів під формами правління розуміли спосіб реалізації влади через правління або багатьох, або однієї особи, або групи осіб, або народу. Парламенти існували й існують при різних формах правління. Парламентаризм, в рамках даного підходу, можна тлумачити як спосіб організації державної влади в рамках тої або іншої форми правління, але не як самостійну форму правління [11, с. 87].

Друга точка зору більшою мірою орієнтована на політологічний аналіз і припускає трактування парламентаризму як системи організації та функціонування державної влади, що базується на поділі влади, множинності інтересів різних соціальних груп суспільства, політичному плюралізмі, дотриманні прав і свобод людини та громадянина [15, с. 172].

З політологічної точки зору, парламентаризм це багатопланова, складна структура. Тому, стосовно сутності та принципів парламентаризму існує досить широкий спектр думок. Наприклад, Л. А. Кравченко вважає, що парламент є серцевиною парламентаризму, і не відносить парламент до найважливіших органів держави. Парламент, на його думку, – це один з

другорядних органів, поява, існування та зникнення якого не спричиняє дезорганізації або корінної видозміни держави. Парламент не є самостійним органом, тому що його вольовий акт не здійснює безпосереднього впливу на державу та на підвладних державі осіб [106, с. 17].

Іншої точки зору дотримується М. А. Могунова. На її думку, парламентаризм має при англійському державному устрою право видавати та знищувати будь-які закони; немає ні особи, ні установи, за якими б англійський закон визнавав право переступати або не виконувати законодавчі акти парламенту. Права парламенту обмежені лише двома факторами: моральним законом і суспільною думкою [133, с. 43].

С. В. Немова вважає, що парламентаризм ґрунтується на трьох принципах: рівності виконавчої та законодавчої влади, їхньому співробітництві, існуванні засобів взаємного впливу. Ні уряд, ні парламент не повинні користуватися якою-небудь значною перевагою, їх рівновага повинна гарантуватися контролем суспільної думки. Тому парламентську систему іноді й називають проявом суспільної думки. Однак цю рівновагу досить проблематично реалізувати на практичному рівні. У цьому аспекті на перший план виходить підхід до парламентаризму, як до прояву суспільної думки [136, с. 15]. П. Хелландер підкреслює, що функцією парламенту є не управління, а критика. Його критика спрямована не тільки до істотної зміни політики уряду, скільки до утворення суспільної думки. Головне значення парламенту в тому, що обговорення, які лунають в парламенті мають вплив на усю країну, і, отже, не сила парламенту не в його повноваженнях, а в суспільній думці, яка обговорюється на парламентських сперечаннях [185, с. 12].

Інтерес представляє думка В. Л. Шейнис, який вважає, що є два розуміння парламентаризму: вузьке та широке. З погляду першого, парламентаризм означає наявність парламенту як виразника інтересів народу; більш широка дефініція пов'язана з парламентаризмом, який

опирається на певні інститути, певні суспільні структури та на суспільно-політичну культуру. Цим одночасно характеризується неможливість перенесення даної системи парламентаризму на інші суспільства та інші політичні культури [204, с. 55].

Зустрічаються також теорії, в яких ототожнюються поняття парламентаризм та демократія [211, с. 102]. По суті протилежну їм точку зору висловлює М. Шилобод, який підкреслює, що, якщо народне представництво не відіграє центральної ролі в політиці, то можна говорити про авторитарний та і навіть тоталітарний парламентаризм [205, с. 8].

У вітчизняній політичній науці поняття «парламентаризм» також трактується по-різному, хоча, загалом, мова йде про парламентську систему організації та функціонування верховної державної влади при поділі її законодавчих і виконавчих функцій. Загальноприйнятним є розуміння парламентаризму у вузькому та широкому змістах. У вузькому – під парламентаризмом розуміється верховенство, привілейоване положення парламенту, відповідальність уряду перед ним. У широкому змісті – його істотна роль, тобто нормальне функціонування як представницького й законодавчого органа, що володіє також контрольними повноваженнями [38, с. 11]. Представляється справедливим судження про парламентаризм як про здатність представницького органа вільно обговорювати та приймати політичні рішення у вигляді законів. Причому мається на увазі, що мова йде про демократично легітимізований народний представницький орган, що діє в системі поділу влади [33, с. 55].

Сам термін «парламентаризм» почав використовуватися в українській політичній теорії та практиці з появою в країні першої парламентської установи. В дореволюційній літературі парламентаризм визначався як система державного устрою, при якій парламент відіграє переважну роль не тільки як законодавчий орган, але і як орган верховного контролю над владою виконавчою. Тобто, парламент сприймався як орган верховного контролю над



виконавчою владою, який має право не тільки вимагати від уряду звіт про його діяльність, але й залучати міністрів до відповідальності.

Теоретик парламентаризму початку ХХ в. К. Соколов, також як і інші дослідники того часу вважали, що парламентарна держава визначається як представницька держава, глава якої в здійсненні своїх представницьких прерогатив пов'язаний конституційно-правовою нормою, що вимагає постійної відповідності політики уряду бажанням більшості нижніх палат парламенту. На його думку, парламентарними можуть називатися тільки ті держави, в яких норми парламентаризму утворюють складову частину їх конституційного права [175, с. 129].

На сучасному етапі суспільного розвитку існує безліч визначень, які тією чи іншою мірою відображають сутність парламентаризму. Деякі автори оцінюють парламентаризм винятково як державний режим, головною відмінною рисою якого є політична відповідальність уряду перед парламентом або його нижньою палатою за свою діяльність [171, с. 7]. Свій вклад у розбудову цього підходу зробили й українські дослідники. Як зазначає В. Смолій, традиції українського парламентаризму містяться у світанковій далечині історії східного слов'янства. Саме тоді народився звичай скликати сходки, на яких вирішувалися найважливіші питання життя племені. В них могли брати участь, окрім князя з його дружиною, всі вільні люди. Сходки мали й спеціальну назву – віче. Віче було верховним органом племінного самоврядування й суду у слов'ян [171, с. 8]. Отже, еволюція українського парламентаризму має тривалу історію: від стародавнього віча до козацьких рад, від конституції Пилипа Орлика до Центральної Ради й, нарешті, до сучасного українського парламентаризму [79, с. 102].

В наш час форми парламентського правління стали предметом пильної уваги дослідників. Фахівці, що працюють у цій галузі, помітно поглибили знання про характер представницької законодавчої влади, її вплив на суспільно-політичні процеси. Про це свідчить аналіз концептів оцінки

сутності парламентаризму як сукупності явищ, пов'язаних із практикою діяльності парламенту, його процедурами. Саме в такому розумінні вживається це поняття в працях багатьох вітчизняних політологів [Див., напр.: 167; 149; 35].

Одним з перших досліджень в цій галузі (1999 р.) була докторська дисертація А. Георгіці, який ґрунтовно дослідив проблеми теорії та практики сучасного парламентаризму, а також докторське дослідження В. Журавського (2001 р.) щодо теоретичних та організаційно-правових проблем становлення і розвитку українського парламентаризму. У 2002 році була захищена кандидатська дисертація В. Звіркової, в якій проаналізовано проблеми становлення та розвитку українського парламентаризму; у 2005 році було захищено кандидатську дисертацію О. Скребець, в якій досліджено інститут парламентаризму в контексті досвіду демократичної трансформації сучасних суспільств; у 2006 році В. Єрмолаєв у своїй кандидатській дисертації розглянув вищі представницькі органи влади в Україні з точки зору історії; також у 2006 році було здійснений аналіз Б. Гагалюком в своєму кандидатському дослідженні політичних партій в умовах парламентаризму; у 2007 році було захищено докторську дисертацію Ю. Ганжуровим, в якій було досліджено парламент України в аспекті політичної комунікації; у 2007 році М. Новіковим було захищено кандидатську дисертацію, де ґрунтовно досліджено інституціональні виміри бікамеральних систем; у 2010 році Л. Павлова в своєму кандидатському дослідженні здійснила аналіз специфіки функціонування інституту парламентаризму в сучасній Україні. В цій роботі було розроблено модель функціональної діяльності українського інституту парламентаризму за умов парламенсько-президенської республіки, основні риси якої, на думку авторки, полягають у структурно-функціональному оновленні роботи Верховної Рада України, формуванні коаліційного потенціалу парламентських фракцій, реформуванні виборчої системи через провадження регіональних відкритих

партійних виборчих списків кандидатів у депутати. Визначено можливості бікамеральної структури українського парламенту. Авторка говорить про те, що створення системи асиметричного бікамералізму за умов унітарної форми державного устрою наблизить Україну до стандартів європейських демократичних держав.

Докладно цю тему висвітлює В. Журавський. В своїй докторській дисертації «Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму» (2001 р.) він аналізує становлення та розвитку українського парламентаризму, в основі якого – конкретно-історична практика діяльності парламентів України, результати законотворчої діяльності Верховної Ради України та власного досвіду у розробленні законодавчих актів з питань економічної, соціальної сфери, культури, науки, освіти, діяльності парламенту та його органів. Автор провів дослідження місця і ролі українського парламенту в конституційній системі влади України, запропонував якісно нові механізми і правові чинники вдосконалення існуючої форми правління та підвищення ролі українського парламенту в системі органів державної влади. Також в роботі з гуманістичних позицій досліджується соціальне призначення українського парламенту в умовах становлення правової держави, пропонуються науково обґрунтовані рекомендації щодо зміцнення його представницьких функцій, передбачається відповідний інструментарій для досягнення цієї мети. Він розглядає доцільність вживання цього поняття як у вузькому, так і в широкому розумінні. У вузькому розумінні парламентаризм – це система організації і функціонування державної влади, що характеризується поділом законодавчих і виконавських функцій за зверхності парламенту, наявності у нього виняткових прерогатив і повноважень. Парламентаризм у широкому розумінні – це система організації державної влади, яка характеризується вагомою роллю парламенту, передбаченими конституцією можливостями його активного впливу на суспільне життя завдяки наявності демократичних

функцій (законодавчої, бюджетної, контрольної), процедур та механізмів взаємодії з іншими органами державної влади. В поняття парламентаризму, в широкому розумінні, входить також сукупність поглядів, ідей, спрямованих на утвердження верховної ролі парламенту в системі організації державної влади [55, с. 138]. Цю думку поділяє і Ю. Древаль, хоча, власне, сукупність поглядів, ідей і цінностей він розглядає в межах практичної діяльності реально діючих представницьких законодавчих установ – парламентів [6, с. 145]. А. Георгіца вважає, що обов'язковою ознакою сучасного парламентаризму має бути захист прав і свобод громадян – свободи слова, засобів масової інформації, свободи об'єднань [26, с. 149]. Він, як вже згадувалось, ще у 1999 році захистив докторську дисертацію за темою «Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики», в якій, на основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду державотворення, були висвітлені проблеми теорії та практики сучасного парламентаризму: розглядалися питання становлення та еволюції цього явища, здійснювався політико-правовий аналіз його теоретичних засад; аналізувалися основні питання організації парламентів; досліджувалися повноваження та функції парламентських установ під кутом зору активізації їхньої діяльності, як необхідної умови утвердження парламентаризму в державно-правовій практиці країн світу.

Важливого значення проблемам парламентаризму надає й українська дослідниця О. Скребець, яка в своєму дисертаційному дослідженні «Інститут парламентаризму в контексті досвіду демократичної трансформації сучасних суспільств» (2005 р.) аналізує сутність інституту парламентаризму як суб'єкта демократичної політичної системи. Авторка обґрунтовує детермінізм форм демократичного представництва інтересів і типів політичної культури населення. В її роботі виявляються загальні функції парламентів у демократичній і недемократичній політичній системах та спеціальні функції парламентаризму в державах оригінального та вторинного розвитку,

ефективне виконання яких забезпечує підтримку стабільної еволюції політичного розвитку.

У 2007 році було захищено докторську дисертацію Ю. Ганжуровим «Парламент України в політичній комунікації: політологічний аналіз», де автор дослідив роль та місце парламенту України в політичній комунікації, розкрив інформаційні основи діяльності вищого представницького і єдиного законодавчого органу держави, обґрунтував теоретико-методологічні засади вивчення природи міжінституціональних зв'язків парламенту в політичній комунікації, розкрив сутність конфлікту інтерпретацій конституційних повноважень парламенту. Науковець визначив комунікативні функції парламентського дискурсу, його роль у підвищенні політичної культури громадян, проаналізував зміст процесу законотворення в контексті соціалізації суб'єктів законодавчої ініціативи, комунікативні засади демократизації законодавчої політики. Важливість структуризації політичної комунікації відповідно до видових ознак парламентаризму, як якісної ознаки політичної системи суспільства пов'язана з проблемою перетворення теоретичних засад моделювання конституційної реформи на практичне відтворення законодавчих ініціатив та оцінки готовності суспільства до пропозицій політичної еліти, що мають адекватно сприйматися всіма складовими громадянського суспільства [20, с. 232].

У 2002 році була захищена кандидатська дисертація В. Звіркової «Український парламентаризм: проблеми становлення та розвитку (Політологічний аналіз)», яка була присвячена аналізу становлення та розвитку парламентаризму як інституту влади України в контексті реформування політичної системи. Робота виконана в руслі нового напрямку політичної науки – політології парламентаризму. У ній досліджуються проблеми теорії і практики парламентаризму. На основі різноманітних джерел проаналізовані політико-правові чинники становлення парламентаризму й історичні передумови його формування та розвитку в

Україні. Запропоновано концепцію періодизації українського парламентаризму. Концептуальний характер мають також дослідження щодо визначення поняття парламентаризму, а також погляди відносно його реформування в умовах сучасної України. Авторка обґрунтувала конкретні пропозиції щодо вдосконалення структури та функціонування Верховної Ради України, акцентовано увагу на змісті й ролі депутатської етики та парламентської культури як важливих складових парламентаризму.

Важливий внесок в розвиток парламентаризму в Україні було зроблено Лабораторією законодавчих ініціатив, яка в рамках співпраці з вітчизняними та зарубіжними партнерами успішно провела низку досліджень з проблем становлення і розвитку вітчизняного парламентаризму. Серед цих досліджень, зокрема – «Український парламентаризм у світлі Конституції: аналіз основних проблем» (2001 р.), «Конституційна реформа: пошук балансу влади» (2003 р.), «Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках» (2004 р.), «Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту» (2005 р.), «Статус Рахункової палати в Україні: українське законодавство, зарубіжний досвід та шляхи удосконалення» (2005 р.), «Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід» (2006 р.), «Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України» (2006 р.), «Участь громадськості у законодавчому процесі» (2006 р.), «Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації» (2006 р.), «Депутатські привілеї: зарубіжний досвід і пропозиції для України» (2007 р.), «Зв'язок депутатів та партій з виборцями: український і зарубіжний досвід» (2008 р.), «Слідчі функції парламенту: національний і зарубіжний досвід та напрями удосконалення» (2008 р.), «Імунітети виборних посадових осіб: шляхи удосконалення правового регулювання» (2009 р.), «Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції» (2009 р.) тощо.

Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив також було досліджено ряд питань, які напряму не пов'язані з функціонуванням Верховної Ради України, однак значною мірою впливають на ефективність діяльності законодавчого органу, наприклад, фінансування політичних партій, правове регулювання виборів, механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Окремі з цих напрацювань знайшли відображення у законопроектах, підготовлених Лабораторією законодавчих ініціатив, зокрема, у проекті Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» тощо.

Отже, просування ідеї парламентаризму не може обмежуватися системою організації влади у формі парламентського правління. Вона має бути органічно сприйнятою масовою свідомістю, іншими словами – відповідати системі цінностей суспільства, засадам політичної культури населення. В кінцевому підсумку парламентаризм може набути дієвих форм, якщо його ідеї опанують свідомість громадян і стануть основою електоральної поведінки.

Громадська активність у політичному житті суспільства, що акумулюється у виборчому та референдумному процесах, є доволі керованою. Можливо, саме в умовах нерозвинутості інститутів громадянського суспільства суттєвим вимірювачем ставлення до влади взагалі і парламенту зокрема є абсентизм. Р. М. Романов пов'язує це явище з нерозвиненою політичною свідомістю або й протестом проти недемократичного виборчого законодавства [158, с. 87]. З позицій теорії політичної комунікації, абсентизм є доволі цікавим об'єктом вивчення суспільної мотивації. Причому, навіть не з боку тих, хто не бере участі в голосуванні. З точки зору політичної доцільності, противники парламентаризму мають бути зацікавлені у формуванні абсентизму і створенні для цього відповідних організаційних та інформаційних перешкод.

Порушення виборчого законодавства віддзеркалюють тенденцію до цілковитого прагматизму в реалізації особистих чи кланових інтересів, що не співпадають з цивілізаційними нормами трансформації політичної системи до форми парламентського правління. Не справляє позитивного враження й ситуація, пов'язана з формуванням громадської думки щодо парламенту. Проблеми іміджу Верховної Ради України перебувають в центрі уваги багатьох політологів. Щоправда, джерельною базою їх досліджень і, відповідно, висновків є результати соціологічних опитувань. Оцінка дій депутатів не повинна тлумачитися як ставлення до парламенту, як політичного інституту державної влади. Отже, перспективи розвитку парламентаризму в частині впровадження ідей народного представництва, участі складових громадянського суспільства в процесі формування законодавчого органу поки що перебувають на рівні усвідомлення такої необхідності. Відтак механізми інтенсифікації цього процесу треба вибудовувати в середовищі електоральної комунікації: вивченні інформаційних ресурсів виборчого процесу, аналізі електоральної поведінки виборців, визначенні чинників делегування владних повноважень конкретному політику, а за новим виборчим законом – політичній організації на основі споживацьких репрезентацій та ціннісних ідентифікацій.

Електоральні комунікації традиційно здійснюються за допомогою ЗМІ, політичних організацій, формальних і неформальних контактів, безпосередньої апеляції до аудиторії. Визначаючи роль і місце ЗМІ у структуризації електоральної комунікації, важливо враховувати так звану традицію реконструкції політичної свідомості. Вона ґрунтується на базовому положенні про те, що структура політичної свідомості – це дещо більше, аніж сукупність думок з окремих питань політичного дискурсу.

Традиція реконструкції політичної свідомості базується на конструктивістській моделі С. Ейзінштадта. Її сенс – у вивченні варіативності комунікативного повідомлення, оскільки проблеми політичного життя засоби



масової інформації і громадяни інтерпретують по-різному, в усякому разі оцінки не завжди співпадають. Звідси постає питання про правомірність ЗМІ формувати таку думку. У зв'язку з цим вимальовується інша категорія електоральної свідомості, що відрізняється від громадської думки. Отже, конструктивізм фокусується на «звичайному знанні», на відміну від поняття «громадська думка». Використання категорії «знання» актуалізує якісно іншу організацію інформації в каналах політичної комунікації. У зв'язку з цим, постає питання про рівень правової культури виборців, їх здатності не лише сприймати, а й оцінювати факти політичного життя і, зокрема, парламентської практики [218, с. 146].

Однією з найважливіших умов та засобом підвищення рівня правової культури громадян є структура відносин і засобів правого інформування. З одного боку, тут постає ціла низка питань щодо забезпечення населення правовою інформацією на систематичному рівні. З іншого – виникає проблема вдосконалення нормативно-правового змісту категоріального апарату сфери правого інформування громадян. При цьому варто враховувати, що видання практично не охоплюють масив підзаконних нормативно-правових актів міністерств і відомств, органів державної влади на місцях, актів органів місцевого самоврядування. Тексти нормативно-правових актів, опубліковані в неофіційних виданнях, носять суто інформаційний характер, вони не можуть використовуватися офіційно. Ця обставина значно звужує спектр охоплення населення друкованими ЗМІ правовою інформацією нормативного характеру, яка може бути практично використана громадянами, наприклад, у захисті їх виборчих прав. Основним джерелом правової інформації стають коментарі, причому як власне законів та підзаконних актів, так і ситуацій навколо парламентської трибуни.

Важливо зазначити, що перетворення усталених форм політичної комунікації за браком традицій проведення передвиборчих кампаній в Україні відбувається, як правило, з використанням західноєвропейських та

американських моделей. У даному випадку політична комунікація характеризується переважаючими функціями ЗМІ, передовсім телебачення, в процесі виборів. Часто їх зміст за своєю спрямованістю не співвідноситься з основними принципами суспільної моралі. Розглядаючи цю проблему, Г. Шнайдер, говорить, що було б достатньо, якби мас-медіа не припускали залежності від ідеологій та приватних інтересів, а певним чином стали б соціально-політичними інститутами та підпорядкували себе вимогам неупередженого знання, розповсюджували науковий образ суспільства [208, с. 65]. Реалізація цього завдання передбачає залучення до інформаційного поля основних комунікативних масивів, які за своєю структурою значно зменшують ймовірність виникнення конфліктів інтерпретацій в процесі пропаганди принципів парламентської демократії.

Наступним елементом актуалізації засад парламентаризму в суспільній свідомості є механізм реалізації електоральних вимог до депутатського корпусу. Вимоги виборців складає регулятивну основу наближення політичної системи до парламентської моделі, оскільки парламент як представницький інститут повинен мати конституційні повноваження, адекватні реалізації «електоральних пропозицій». Аналіз структури та кількісних параметрів звернень громадян до Верховної Ради України, здійснений науково-аналітичними службами її апарату, розкриває сталу тенденцію до збільшення питомої ваги таких ініціатив. Актуалізують проблему впливу громадян на соціально-економічну політику й носії електоральної комунікації, матеріалізовані у формі депутатських запитів. В основі цих документів – проблеми виборців і, природно, вони досить адекватно віддзеркалюють стан справ на місцях та перебувають у площині конкретних функцій парламенту. Саме тому мають бути посилені механізми демократичного контролю за владою, державним чиновництвом, можливості парламенту впливати на дії уряду, виконавчої влади в цілому. Має бути зміцнений зв'язок з урядом, парламентська більшість повинна нести всю

відповідальність за урядову політику [193, с. 156]. Особливо важливою є необхідність подолання індивідуалізму в парламенті, зміцнення зв'язків парламенту з громадськістю, з виборцями.

Отже, парламентаризм як система організації державної влади, що характеризується вагомою роллю парламенту як демократичного представницького органу, передбаченими конституцією демократичними можливостями активного впливу його на суспільне життя, має перспективи в нашій країні за умов розвитку структури політичної комунікації як процесу формування ідеології громадянського суспільства, коли демократія участі стане вирішальним чинником перетворення теоретичних засад парламентської реформи на непорушну і природну систему цінностей громадян України.

В. С. Журавський вважає, що основу сучасного розуміння парламентаризму складають ознаки вільного демократичного ладу, якими стали визнання і гарантування права на самовизначення народу, народного суверенітету, демократія, свобода, повага до прав і свобод людини і громадянина (права на життя, свободу і особисту недоторканність), розподіл влади, відповідальність уряду, дотримання законності у діяльності виконавчої влади, незалежність судів, принцип багатопартійності та ін. При цьому існують дві різні моделі організації державної влади в країнах Заходу залежно від реального місця парламенту в системі організації влади, обсягу і ваги його повноважень, ступеню впливу на інші органи державної влади. На його думку, перша модель – модель парламентаризму, за якою найбільш послідовно проводиться принцип верховенства, домінування парламенту в системі органів державної влади з огляду на особливий представницький характер парламенту, а у зв'язку з цим вищість його авторитету, найважливіший для суспільства характер виконуваних парламентом функцій. Друга модель – визнання за парламентом важливого, але не домінуючого значення в системі органів державної влади, яка характеризується

послідовним дотриманням меж компетенції парламенту як органу законодавчої влади, чітким проведенням принципу розподілу влади, наявністю важелів стримувань і противаг між окремими гілками влади, в тому числі й щодо самого парламенту [64, с. 174].

В. В. Мірошніков вважає, що парламентаризм – це складний і багатогранний феномен, сукупність соціальних цінностей, де панує закон, де затвердилися принципи верховенства права та розподіл влади, де суспільство характеризується демократизмом і високою політико-правовою культурою [131, с. 112].

Більш широко розуміє парламентаризм О. І. Соловйов. Він визначає його як політичну систему, де політична воля народу знаходить своє втілення в загальному та таємному голосуванні для формування вищого представницького органу, в умовах багатопартійності та поділу влади. Цей орган здійснює законодавчу діяльність і контроль за органами виконавчої влади та гарантує захист інтересів як більшості, так і меншості громадян [176, с. 347].

О. Г. Харітонова розуміє парламентаризм, як режим обов'язкової політичної солідарності між урядом і органом або органами, які визнаються авторитетними виразниками народної думки [183, с. 78]. А. Керімов називає парламентаризмом прийняту суспільством систему взаємодії певним чином сформованого, структурованого та реально працюючого парламенту з іншими державними органами, що забезпечує його адекватне положення в державному механізмі та виступає як основний спосіб організації й функціонування представницької демократії [85, с. 185].

В літературі можна знайти й інші визначення парламентаризму: це система управління суспільством і державою, в якій парламент займає домінуюче положення; це одна з форм представницької демократії (існує поряд із двома іншими – президентською формою правління й директоріальною системою, наприклад, у Швейцарії); це специфічний

демократичний механізм реалізації інтересів провідних соціальних верств суспільства, який декларується як загальнонародний інтерес; це реальне та конкретне втілення демократії та багато інших визначень [78, с. 157].

Аналіз природи парламентаризму неможливий без вивчення теорії представництва. Представництво здійснюється через вибори, воно виражається також у відбитті суспільних інтересів і вливанні їх у закони та акти, контрольні та публічні дії, представлені парламенту в тій або іншій формі. До них відносяться позиції депутатів, фракцій, комітетів і парламенту, в цілому, по актуальних суспільних проблемах. До цієї ж категорії відносяться публічна та офіційна оцінка парламентом подій державного та громадського життя. Крім того, в науці виділяється так зване «помилкове представництво», відповідно до якого парламент за своєю природою не має можливості відображати та виражати усі інтереси та вимоги суспільства [1, с. 9].

Залежно від сталих традицій і соціально-політичних умов представництво здійснюється по-різному. Виділяють чотири підходи реалізації представницької функції. В рамках першого – члени парламенту виступають у ролі так званих «слуг виборців», коли парламентарії розглядаються насамперед як виразники інтересів свого округу. Відповідно до цієї моделі парламентарії виступають захисниками інтересів або виборців свого округу, або інтересів окремих корпоративних груп. Такий підхід представництва був розповсюджений у США [174, с. 248]. Разом з тим, як відомо, американські конгресмени у своїй парламентській діяльності досить незалежні від виборців і члени законодавчого органу США все більше виступають як лідери нації, не втрачаючи, щоправда, при цьому зв'язків зі своїми виборцями. Цей підхід втілений у концепції «імперативного мандату». Прихильником цієї моделі був К. Маркс. Практика показує, що абсолютизація цього підходу в умовах демократії заходить у суперечність із ефективністю роботи законодавчого органу. Якщо мінімум голосів для одержання місця в

законодавчому органі надмірно занижений, це може привести до того, що невеликі групи, які представляють вузькі інтереси можуть мати занадто великий вплив, від чого постраждають інтереси більшості [172, с. 119].

Інша модель відводить законодавцям роль захисників загальнонаціональних інтересів. Один з її прихильників є Е. Берк, який ще в XVIII столітті вважав, що представник повинен жити в тісному союзі, точній відповідності та безперешкодному спілкуванні зі своїми виборцями. Їх побажання накладають на нього великий обов'язок; він повинен поважати їх думку; він повинен постійно приділяти увагу їх справам. Але свою безсторонню думку, своє судження та освіченість він не повинен вважати більш вірними за інших. Парламент – це збори для обговорення питань одного народу, що має один спільний інтерес. При цьому ні місцеві завдання, ні місцеві переваги не повинні бути вирішальними. Такими повинні бути інтереси загального добра, що досягаються шляхом спільного міркування [9].

Українська політична практика показує, що серед політиків і експертів відсутній єдиний погляд по цьому питанню. Доказом тому служать дискусії із приводу виборчої системи. Також виділяють модель «парламенти - провідники волі партій», що розглядає механізм представництва в контексті реалізації програмних основ і установок партій. Коли мова йде про цю модель виникає проблема: наскільки стратегічна та тактична лінія поведінки партії відповідає волі й інтересам виборців. Найбільше гостро дане протиріччя проявляється в умовах авторитарно-егалітарних і популістських режимів, коли найчастіше відірвані від виборців партії є не стільки виразниками суспільних, скільки виразниками корпоративних інтересів [32, с. 262]. В умовах стійкої демократії депутат, встановлюючи необхідну лінію своєї поведінки в парламенті, змушений шукати компромісний варіант, вибираючи між партійними установками, запитамі своїх безпосередніх виборців і загальнонаціональними інтересами.

Четвертий підхід «парламент – дзеркало суспільства» прив'язує поняття представництва до ідеї пропорційної присутності в парламенті представників різних верств населення. Даний підхід, як показує практика, у розвинених демократіях, практично не працює [43, с. 97]. Політика сьогодні - сфера професійної діяльності, що вимагає певних навичок, специфічних знань, якими володіє не кожна людина [16, с. 334]. Тому, найчастіше в парламентах на практиці існує певна диспропорція в представництві. Однак, важливо мати на увазі, що гіпертрофована перевага в парламенті певної групи веде до зниження ефективності парламенту як представницького органу.

Наведені моделі носять теоретичний характер. В реальності всі ці моделі звичайно комбінуються одна з одною. У чистому вигляді кожний з описаних підходів повинен використовуватися винятково як критерій аналізу та корекції реально функціонуючих систем.

Що ж стосується визначення ролі та функцій парламенту сучасного демократичного суспільства, то можна виділити наступні ознаки парламенту:

1. Адекватне представництво. Під представницькою установою розуміється колегіальний орган, до якого входять особи що обираються, причому безпосередньо народом. В названому визначенні єдиною основою представництва парламенту виступають вибори. Такої позиції дотримуються багато сучасних вчених і практичних діячів. Однак представництво буває різним. Наприклад, президент обирається народом і також є його представником. Але його не називають представницькою установою не тому, що він одноособовий і немає колегіальності, а тому, що це є його функцією.

2. Є представництво від територій. Такого роду представники, наприклад, за посадою вищі керівники регіональних органів виконавчої влади - можуть у сукупності становити колегіальний орган, зокрема, наприклад, при президенті або уряді. При цьому функції такого органу інші – консультативно-дорадчі. Але орган, що складається із представників адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня може брати участь

навіть у законодавчій діяльності на загальнодержавному рівні. Наприклад, в Німеччині, де бундесрат є органом представництва земель, що бере участь у федеральному законодавчому процесі й при цьому за конституцією не вважається частиною (палатою) парламенту.

Варто відрізнити народне представництво як представництво в публічно-правовій сфері від представництва в сфері приватній. Відповідно до загальної концепції представництва, коли приватна людина доручає свої справи іншому, вона має на увазі виконання своєї особистої волі, яку вона для власної вигоди або зручності передає повірникові, що заступає його місце. Останній є тут знаряддям або засобом в руках іншого. Він зобов'язаний діяти винятково в інтересах довірителя, по його приписаннях, у встановлених їм межах. Якщо він ухиляється від мети, якщо він діє незгідно з волею довірителя, останній може завжди вимагати від нього звіту, скасувати повноваження й навіть притягти його до відповідальності. Все це неможливим у народному представництві. На повіреного покладається не виконання приватної волі довірителя, а обговорення та вирішення спільних справ. Головною метою, в даному випадку, є не інтереси виборців, а користь держави. Покликаний до участі в державних справах, повірений здобуває відому частку влади, і тим самим стає вище своїх виборців, які, у якості підданих, зобов'язані підкорятися його рішенням. Тому, представник діє зовсім незалежно від виборців. Іноді він навіть зобов'язаний надходити незгідно з їх волею, а з їхніми інтересами, тому що їх приватні бажання та інтереси можуть суперечити загальній меті.

Тут слід наголосити на наявності тісної духовного та морального зв'язку представника з виборцями. Цей зв'язок необхідний для того, щоб представницькі збори були вираженням країни. Різні напрямки суспільної думки, різноманітні інтереси народу повинні проявлятися в ньому приблизно в тім же відношенні, у якому вони існують у суспільстві. Ця мета досягається розподілом виборчого права по округах [216, с. 13].



Представницький устрій має на меті підняти суспільну думку на вищий щабель, відкинувши все особисте, випадкове й залишивши тільки суть. Парламент не виражає усіх відтінків політичної думки, він повинен бути центром, де сходяться головні політичні напрямки, що встигли придбати силу в народі, а тому мають значення й для держави. Інакше немає можливості скласти міцну більшість і управляти суспільними справами [210, с. 112]. Таким чином, в суті представництва лежить двоїстий характер, який слід враховувати під час обговорення всіх питань. Воно є і вираженням волі, і органом влади.

Отже, парламент – це офіційний орган народного представництва. Його представницька функція фіксує зв'язок влади з народом, націями. Зміст цієї функції полягає в тому, щоб у парламенті були представники всіх основних соціальних верств і груп населення, щоб вони могли відстоювати свої інтереси в прийнятих законах і інших нормативно-правових актах. При цьому, вони повинні не тільки враховувати, але прагнути виражати й захищати також інтереси всіх інших соціальних верств суспільства.

Суть представництва парламенту, точніше, умову його зв'язку з іншими функціями парламенту виразив , який вважав, що в умовах демократії парламент має право виконувати законодавчу функцію та повинен виконувати інші державні функції лише остільки, оскільки він представляє суспільство у всьому його різноманітті. Щоб зробити представництво більш повним, потрібно додати йому багатомірний характер [190, с. 128 ].

Таким чином, сучасний парламент – це орган, що претендує на загальне представництво всього населення. Для членів парламенту їх робота в парламенті є професійною, тобто постійною та оплачуваною. Вона передбачає й відповідний соціальний статус, й відповідно бути професіоналами. Крім того, ця ознака означає реалізацію в організації та діяльності парламенту принципу поділу влади. Парламентарії є професійними носіями законодавчої влади.

Для парламенту характерні певні форми, методи та стиль роботи. Основні свої завдання він здійснює колегіально, у пленарних засіданнях (сесіях), комітетах, фракціях і т. п. При цьому використовуються прийняті у світовій практиці процедури, у тому числі дебати, запити депутатів (інтерпеляції), питання – загалом, дискусія.

Сучасні парламенти складаються сьогодні не більш ніж із двох палат. У самому загальному вигляді суть бікамералізму в тому, що бікамеральна структура парламенту покликана забезпечити політичну систему суспільства від узурпації влади парламентом — одним з органів державної влади, що претендує на вираження волі народу. Ю. Ф. Зудінов вважає, що кращим засобом уникнути парламентську тиранію, є створення двох зборів, спільна робота яких необхідна для вотування законів і бюджету і які, таким чином, обмежують один одного [82, с. 34]. Дійсно, народ з власної волі своїх інтересів не зрадить. Але, їх цілком можуть зрадити представники, обрані народом, і така небезпека є більшою там, де всі законодавчі повноваження доручені одному єдиному органу, ніж там, де для будь-якого законодавчого акту потрібна згода між двома роздільними й несхожими один на одного установами. Інакше кажучи, у двопалатній структурі парламенту можна зберегти реалізацію принципу поділу влади в рамках законодавчої влади [180, с. 398]. Тому, така структура парламенту дозволяє, точніше, спонукає організувати внутріпарламентський процес узгодження різних політичних інтересів, представлених у парламенті. Це говорить, якщо не про ключову, то про найважливішу роль парламенту в становленні демократії, що розуміється із процесуальної точки зору як переговори, учасниками яких виявляються всі політичні сили та інститути [88, с. 3].

Крім того, результати праці парламентаріїв двопалатного парламенту – прийняті ними законодавчі акти та інші рішення – відрізняються більшою виваженістю, детальним проробленням і, у підсумку, якістю. Залежно від законодавчої процедури розрізняють «нижню» та «верхню» палати

парламенту, коли закон приймається однією палатою, а потім направляється на схвалення до іншої, або говорять про палати з рівними законодавчими повноваженнями, коли закон може коректуватися кожною з палат парламенту, за умови схвалення його обома палатами [105, с. 34].

Завдяки ж різним принципам і способам формування палат парламенту він стає більш представницьким, ніж при відсутності розподілу на палати. Так, одна з палат парламенту обирається населенням країни та персоніфікує народне (національне) представництво – народна (національна) палата, а інша, поза залежністю від моделі формування, як правило, представляє територіальні (регіональні) співтовариства громадян – так звана палата регіонів. У федеративних державах із двопалатним парламентом такі палати покликані представляти інтереси суб'єктів федерації, які мають право брати участь у визначенні та реалізації федеральної політики. У зв'язку із цим двопалатна структура федерального парламенту може розглядатися як необхідну вимога до його устрою. Палата регіонів при цьому виступає як механізм федеративних відносин, оскільки бере участь в узгодженні інтересів регіональних з федеральними, що виражається в урахуванні у федеральному законодавстві регіонального аспекту. Таким чином, вертаючись до представництва двопалатного парламенту, слід зазначити, що воно стає більш повним і багатомірним. Саме це й дозволяє йому претендувати на загальне представництво населення (народу), що за демократичною доктриною є єдиним джерелом державної влади [165, с. 120].

Двопалатна структура парламенту має й деякі недоліки. Разом з тим ці недоліки, наприклад, складність законодавчого процесу і його висока вартість в порівнянні з неструктурованим парламентом виправдуються значимістю вищевказаних позитивних рис двопалатного парламенту.

Відповідність представницької установи всім вищезгаданим ознакам означає наявність парламенту та парламентаризму. Р. Романов розмежовує поняття парламент і парламентаризм і вказує, що парламент – це установа, а

парламентаризм – це система державної влади, заснована на верховенстві закону. Р. Романов виділяє принципи парламентаризму:

- вираження та захист інтересів всіх соціальних груп населення країни;
- пріоритет законодавчих органів влади (парламентів) перед виконавчими, судовими, господарськими та іншими;
- взаємодія парламентів з іншими органами влади;
- підзвітність парламенту народу;
- координація та субординація діяльності внутрішніх структур парламенту;
- оптимальність і комплексність організації та діяльності парламенту [159, с. 220].

Усі зазначені ознаки можна об'єднати загальною сутнісною характеристикою цієї установи як інституту представницької демократії. Парламент – це місце та одночасно гарантія переговорного процесу в суспільстві по всіх важливих питаннях його життєдіяльності. Парламентаризм у цьому змісті – організація (система) влади, що припускає наявність парламенту, що дозволяє втілити процес переговорів у життя. Представницька демократія представляє собою здійснення народом влади через обрані їм державні органи.

Представницька демократія в широкому змісті охоплює всі виборні державні інститути, як законодавчі, так і виконавчі: всі посадові особи обрані народом і, отже, представляють його. Представницька демократія у вузькому розумінні – це виборні органи парламентського типу як на загальнонаціональному рівні, так і на регіональному. Саме ці органи зводяться представницькими, і їхня наявність, значимість і активна роль є важливим показником демократичного режиму в країні. У цьому плані розвинена представницька демократія - синонім парламентаризму.

У політичній історії зустрічалися ситуації використання інститутів безпосередньої демократії на шкоду представницької й навпаки. Сьогодні,

також, у певному плані вони можуть розглядатися в контексті системи стримувань та противаг (наприклад, скасування на референдумі прийнятого парламентом закону). Однак, у сучасній демократичній державі ці дві форми покликані насамперед доповнювати один одного для забезпечення демократичних форм правління та політичного режиму. Вони тісно переплетені один з одним вже тому, що самі вибори представницьких органів є формою прямого здійснення влади народом [166, с. 78].

У зв'язку із цим слід зазначити, що в певному змісті парламентаризм є синонімом представницької демократії та правової держави. Але визначальною для парламентаризму є вимога забезпечення організації та функціонування системи внутрішньосупільних (суспільно-політичних) переговорів, яка повинна бути представницькою та ефективною.

Результатом цього повинен стати акт загальної волі, тобто прийняття консенсусного рішення (законодавчого акту) на основі консолідованої суспільної думки. При цьому на всіх стадіях цього процесу передбачається режим обов'язкової солідарності усіх учасників, в першу чергу органів державної влади. Інші ж ознаки є хоча і природними, але вони є додатковою умовою цієї вимоги. Парламент займає в цій системі найважливіше місце, що й дозволяє називати його справжнім інститутом представницької демократії.

Можна сказати, що головними принципами парламентаризму є вираження та захист інтересів всіх соціальних груп населення; пріоритет законодавчих органів влади перед іншими; підпорядкованість і підконтрольність парламенту народу; взаємодія парламентів з іншими органами влади. В цілому, при тлумаченні парламентаризму вживаються різні характеристики: система управління суспільством; форма представницької демократії; демократичний механізм реалізації інтересів певних груп населення та ін. Доцільно розглядати парламентаризм як цілісну систему організації та функціонування державної влади, що має певні функції, місце та роль в політичній системі суспільства.

З погляду політичної теорії, парламентаризм є однією з форм представницької демократії. У цьому змісті він фактично ототожнюється з демократичними цінностями, які склалися протягом тривалого часу, це – громадянське суспільство з високим ступенем правової культури; затвердження ідеї верховенства закону; пріоритет прав особистості у відносинах з державою; створення відповідної шкали цінностей, яка б виключала протиріччя суспільних і особистих інтересів при здійсненні державної влади [182, с. 167]. Безумовно, всі зазначені цінності повинні реалізовуватися за допомогою діяльності органу народного представництва – парламенту.

Говорячи про співвідношення парламенту та демократії, слід мати на увазі представницьку демократію, що представляє собою виборні органи парламентського типу як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях. Саме ці органи є представницькими, і їх наявність, значимість і активна роль є важливим показником демократичного режиму в країні [27, с. 44].

Демократію слід розуміти, виходячи з контексту її реалізації в практичному житті, що, як відомо, і є визначальним чинником розвитку політичних теорій та концепцій. Демократія, як відомо, може приймати різні конкретні форми на різних фазах свого розвитку. Дж. Медісон уважав її компромісом влади більшості з владою меншостей, що досягається рівноправністю всіх дорослих громадян у політичному процесі, з одного боку, і обмеженням їх суверенітету, з іншої [180, с. 396]. У трактуванні І.Шумпетера, демократія є формою правління, яка заснована на конкуренції потенційних керівників за довіру виборців, що виражається ними на виборах [209, с. 265].

Демократично влаштоване суспільство – це в першу чергу суспільство, що володіє інститутами, що дозволяють йому в тому або іншому ступені впливати на владу та політику; це суспільство, що надає людям з одного боку,

певну ступінь свободи самовизначення особистості, а з іншого боку – захищає життя людей від авторитарної сваволі влади в рамках та під захистом закону.

Загалом, реальне народовладдя є недосяжною метою, хоча б тому, що нерівність є природною якістю людського суспільства. Як вважає Ю.Хабермас, демократичний законодавець видає свої закони, маючи на увазі тільки більшість. Однак рішення більшості може прийматися тільки таким чином, коли його зміст вважається мотивованим підсумком дискусії, яка як би умовно завершується, оскільки необхідно, нарешті, прийняти рішення. Якщо управляє народ, то можна говорити про щирі демократію з погляду класичної античної та просвітительської традиції. Якщо порушити питання інакше: як правити, – то можна побачити безліч підходів при відповіді на дане питання [183, с. 57]. Наприклад, Й. Шумпетер вважає, що демократія є владою політиків в інтересах народу [209, с. 296].

У сучасній політологічній літературі серед головних принципів, що розкривають сутність демократії, виділяються такі: підстава держави на принципі поділу влади; наявність вищого політичного законодавчого органу, що обирається народом; наявність, крім законодавчого органу та інших органів влади, що обираються, і управління (самоврядування); загальне, рівне, вільне виборче право; визначення результату дискусій при прийнятті рішень більшості і т. д. [120, с. 35].

З наведених ознак видно, що однією з основних цінностей демократії (поряд з такими, як парламентаризм, демократичний процес формування органів державної влади та місцевого самоврядування, принцип верховенства закону) є принцип поділу влади, з яким нерозривно пов'язаний парламентаризм.

Принцип поділу влади – один з основних принципів демократичної політичної системи. Її невід'ємні елементи та форми це: безпосереднє вираження влади народом (референдум, вибори, органи місцевого

самоврядування); горизонтальний поділ на три галузі влади (законодавча, виконавча, судова); вертикальний – на владу центральну та владу суб'єктів; наявність системи гарантій, стримувань та противаг; розмежування повноважень кожного інституту влади; виборність; прозорість; підзвітність народу [124, с. 246].

Як ідея, концепція поділу влади за тривалу історію свого існування поступово перетворилася в політичний принцип багатьох держав. На основі вивчення праць Платона, Аристотеля, Полібія, Марсілія Падуанського, Ж. Бодена, Д. Лільберна і наступних коментарів до них можна зробити висновок про існування двох аспектів, що відображають складний і суперечливий характер становлення доктрини розподілу влади.

Перший аспект стосується обґрунтування ідеї організації та здійснення державної влади на основі раціонального розподілу праці у межах державного механізму як цілісної системи органів, які перебувають у визначеному співвідношенні та є організаційно відокремлені, а також чіткого розподілу функцій між ними, забезпечення їх юридичної самостійності, ділової взаємодії та взаємостимування.

Другим аспектом є трактування розподілу влади, як умови знищення і запобігання деспотизму, недопущення зловживання владою та її узурпації; як передумови поміркованого правління, забезпечення порядку і законності; як гарантії прав і свобод особистості та вільної гри політичних сил; як важливого засобу врівноваження протилежних інтересів, стабілізації суспільного ладу та його збереження від анархії і тиранії.

Для західної політичної традиції проблема розподілу влади зводилася до прагнення різних соціальних верств зберегти свої привілеї в умовах громадянського суспільства. З цим пов'язані гострі дискусії про співвідношення палат, розподіл повноважень та інші. Однак, специфіка подібних дискусій полягала в тому, що вони розверталися в рамках практично сформованого громадянського суспільства та інститутів парламентаризму, а



засобом вирішення конфлікту ставали реформи виборчої системи, парламентські реформи, інституціоналізація політичних сил в рамках парламентської системи поділу влади й, нарешті, поява ефективної системи внутріпарламентського регулювання через баланс сил парламентських фракцій, партійних об'єднань, що групуються навколо відомих в країні лідерів.

Розрізняють два аспекти поділу влади: юридичний і політологічний. Правовий аспект пов'язаний, насамперед, із закріпленням принципу поділу влади в конституції та інших нормативних актах держави, а політологічний підхід акцентує увагу на аналізі діяльності органів державної влади при поділі владних повноважень в умовах протікання реального політичного процесу.

Розподіл влади як політичний феномен об'єктивно виникає з неможливості здійснення влади з єдиного центру, єдиним пануючим суб'єктом. Необхідно враховувати й той факт, що народ у різних суспільно-економічних формаціях неоднорідний. Соціальні класи та верстви суспільства поряд зі спільними інтересами мають і специфічні, які можуть бути представлені й реалізовані через різні державні структури. Тому, поділ влади на окремих етапах суспільного розвитку, можливо не тільки в організаційно-правовому, але й у соціально-політичному змісті. У демократичній державі народ, залишаючи за собою конституційне право здійснювати владу та вирішувати деякі управлінські питання через інститути прямої демократії, надає значний обсяг владних повноважень державним структурам [140, с. 48]. Таким чином, об'єктом поділу є не тільки функції, але й владні повноваження, що й надає право говорити про поділ влади.

Принцип розподілу влади віднесений до основних конституційних принципів всіх сучасних демократичних держав. Це зовсім не означає, що він обов'язково згадується в тексті основного закону. Цей принцип знаходить своє відбиття в побудові механізму здійснення влади, а реальність існування

поділу влади підтверджується або спростовується практикою формування й функціонування останнього.

Теорія й практика поділу влади не передбачає наділення якої-небудь галузі державної влади повноваженнями й функціями верховної влади. Тут не можна не погодитися з точкою зору, відповідно до якої «єдність і цілісність державності не дозволяють порушувати питання про те, яка влада важливіше й більше «владна». Жодна з них не може існувати без двох інших. У цьому змісті марними є спроби зосередити виконавчі функції на рівні влади законодавчої або навпаки [58, с. 164].

Поняття «розподіл влади», з одного боку, виражається в розмежування законодавчої, виконавчої й судової галузей влади, з іншого боку – досить багатозначне, тому що зазначене розмежування є умовним. Повноту реалізації поділу влади можна розглядати як критерій демократичності конституційної держави.

Таким чином, принцип поділу влади не заперечує єдності влади. Він заперечує єдиновладдя. Єдність влади припускає зацікавлене співробітництво, взаємодію всіх трьох галузей влади, недопущення зосередження всієї влади в одній з її галузей, встановлення диктатури.

З'ясування сутності парламентаризму вимагає й розгляду співвідношення парламентаризму та форм державного правління. У наукових працях досить часто вживаються такі вираження, як «президентська форма правління», «парламентська форма правління» [202, с. 107]. Залежно від того, що є формальним джерелом влади, способу організації державної влади та правового положення розділу держави розрізняються дві основні форми правління: монархічна й республіканська. В рамках цих двох форм правління на підставі тих же критеріїв виділяють різновиди форм правління. В монархіях – абсолютна, дуалістична, парламентська форма; в республіках – президентська, парламентська, президентсько-парламентська та прем'єрсько-президентська форми правління.

Але не всі дослідники згодні з такою класифікацією форм правління. Н. А. Сахаров вважає, що більш коректно в плані наукової термінології говорити про президентські, напівпрезидентські, парламентські системи правління, ніж про різновиди форм правління [161, с. 87]. На думку автора роботи, республіканську й монархічну форми правління можна розглядати як поняття родові, а президентську, напівпрезидентську та парламентську – лише як різновиди республіканської форми правління та співвідношення між ними як між загальним і особливим.

Таким чином, у позначеному співвідношенні «форма правління – парламентаризм» форма правління (монархія, республіка) є первинною. Парламентаризм – це один з різновидів форм правління, але не форма правління в політологічному змісті цього слова. Характерно, що в ряді країн парламентська система цілком сполучається з такою формою державного правління, як монархія, і часто називається парламентською монархією.

Розуміння парламентаризму тільки як різновиду форм правління явно недостатньо. Парламентаризм – явище багатопланове, що має складну внутрішню структуру, що складається із взаємозалежних елементів. Парламентаризм характеризує й організацію громадського життя, досягнутий рівень забезпечення прав, обов'язків і свобод громадян, тобто ступінь демократизації суспільства. Отже, про парламентаризм варто говорити лише у зв'язку з демократичним правлінням, хоча парламент може існувати й в авторитарних режимах (наприклад, в Уганді, Індонезії). Але зводити парламентаризм тільки до однієї з форм правління, яка характеризується рівнем підпорядкування один одному парламента, уряду та глави держави, явно недостатньо. Хоча припустимо, що парламентаризм, маючи якусь універсальність, здатний знаходити різні форми залежно від характеру державності, соціально-політичних і економічних умов.

Для з'ясування сутності поняття «парламентаризм» необхідно розставити акценти й у співвідношенні «парламентаризм – парламент». Іноді

під парламентаризмом розуміють теорію й практику функціонування парламенту. Хоча, досить часто можна зустріти й розширене тлумачення парламентаризму, його ототожнення із представницькою демократією в цілому, його трактування як здатності представницького органа державної влади вільно обговорювати й приймати політичні рішення у формі законів [169, с. 601]. Можна погоджуватися або заперечувати це судження, однак безперечно, що не буває демократії без парламентаризму, а парламентаризм не існує без парламенту.

Парламентаризм виникає й існує тоді, коли парламент наділений повноваженнями законодавства, обрання уряду, контролю за його діяльністю та іншими органами виконавчої влади, їхньої відставки, а також відставки глави держави. Таким чином, правомірно говорити про парламентаризм у тому випадку, якщо крім парламенту існує така система управління суспільством, у якій, щонайменше, є чіткий розподіл законодавчих і виконавчих функцій; привілейоване положення представницького (законодавчого) органу – парламенту стосовно інших органів державної влади.

Однак, саме існування парламенту в системі органів державної влади не означає існування парламентаризму на міцних основах, тобто, для парламентаризму необхідно, щоб орган народного представництва був наділений певними якостями, серед яких можна виділити: обрання депутатів парламенту на вільних загальних виборах, що є основною гарантією високого рівня показності даного державного органу; самостійність і незалежність у системі поділу влади; високий рівень повноважень парламенту при рішенні питань державного управління та в процесі законотворчості.

Парламент необхідно розглядати як основу парламентаризму – особливої демократичної системи організації та функціонування вищої державної влади, що базується на принципах поділу влади й верховенства права, в якій парламент з його законодавчою, представницькою й

контрольною прерогативами займає провідне положення в політичній системі.

Парламенти всіх країн у відомих межах мають подібні функції, їхня основна роль у системі державної влади характеризується наступним:

– парламент виконує функцію поєднання суверенітету народу з державною владою, вказує на реальне джерело влади. Саме народне представництво надає системі державного управління демократичний характер, а самому парламенту широку соціальну доступність і відкритість;

– парламент виконує законодавчу функцію. Саме цією функцією на практиці реалізується принципи народного суверенітету й демократичного парламентаризму. Саме парламент створює первинну верству правової держави, нормативно-правового забезпечення життєдіяльності людини й суспільства в цілому;

– як представницький орган парламент є найважливішим інститутом у тріаді поділу влади й наділений реальними можливостями впливати на кожний елемент цієї тріади, причому на всіх рівнях державної влади. Виявлення соціальних потреб, концентрація та субординація суспільних інтересів, їх відкрите вираження роблять парламент публічною ареною для подолання протиріч між різними органами влади, між державою та суспільством. Парламент – це єдине місце публічного захисту інтересів різних класів, соціальних верств і груп суспільства в системі державної влади;

– парламент – найважливіший елемент системи формування, правового забезпечення та практичної реалізації зовнішньої політики держави. Активна зовнішньо-політична діяльність членів парламенту є неодмінною умовою ефективного та авторитетного парламентаризму;

– парламент має певні повноваження контролю за діями уряду та інших вищих органів державної влади, коректування їхнього курсу. Контрольні повноваження парламентів різних країн, звичайно, неоднакові.

Але вони обов'язково присутні – без парламентського контролю, як найважливішої форми соціального контролю, важко говорити про демократизм і правовий характер держави;

– ідеологічна функція. Законодавчі органи, виступаючи як основа демократії, переконують громадян у перевагах існуючого устрою або навпаки. Цим цілям служать публікації парламентських органів, пропагандистські виступи, маніпулювання суспільною думкою через засоби масової інформації, робота з виборцями й т. д. [23, с. 27].

Крім виконання певних функцій, парламент як ключовий елемент парламентаризму повинен володіти й певними ознаками, якісними характеристиками, без яких парламентаризм як система не може відбутися. Такими є верховенство закону; відносна самостійність парламенту; поділ і збалансованість повноважень всіх галузей влади, наявність системи взаємних стримувань та противаг; показність; досить високий рівень законодавчої компетенції; здатність реально забезпечувати права й свободи громадян. Вищенаведені якісні характеристики дозволяють розглядати парламентаризм як специфічний правовий інститут реалізації інтересів всіх соціальних верств і груп суспільств.

Однак наявність представницького та законодавчого органу ще не означає наявності парламентаризму як особливого соціального та політичного інституту сучасного суспільства. Парламентаризм – більш складна й багатогранна система організації державної влади, ніж наявність парламенту й простого поділу влади.

Міркуючи про характер представницького правління, що становить сутність парламентаризму як інституту політичної системи, Дж. Ст. Мілль підкреслював значимість особистої участі народу в законотворчій діяльності, протиставляючи представницький принцип як альтернативу бюрократії. У дійсності, ліберальний принцип представницького правління історично

пов'язаний зі становленням парламентаризму та забезпечує можливість суспільного контролю [130, с. 14].

Тут цікавою є точка зору стосовно системи народного представництва Н. Коркунова, який зводив всі її форми до трьох основних типів: 1) представництво по особистому праву; 2) представництво по призначенню уряду; 3) виборне представництво [103, с. 34]. Представництво по особистому праву було поширено у Середньовіччя. У сучасних умовах дана форма представництва практично перестала існувати. Наступний тип – представництво по призначенню уряду є ні що інше, як призначення тої або іншої особи урядом для виконання їм яких-небудь державних функцій. Найпоширенішою системою є система виборного представництва. Дане представництво дає реальну можливість відобразитися на складі державних установ всім змінам суспільних інтересів і настроїв суспільства. Лише виборне народне представництво може гарантувати, щоб право, створюване державою, завжди відповідало народною правосвідомістю.

На думку автора роботи, виборне представництво необхідно розуміти в широкому та вузькому змістах. У першому випадку, в систему представництва будуть входити всі державні органи, посадові особи, в обранні яких, так чи інакше, бере участь населення держави. В основу подібного розподілу покладається ознака виборності органів державної влади громадянами. У другому випадку під представництвом буде розумітися створення колегіальних органів, що складаються з обраних народом представників, тобто органів, які відносять до законодавчої галузі влади. Саме виборне представництво лежить в основі сучасної парламентської (партійної) системи, що виходить із того, що народні представники, будучи більш авторитетними та більш правильними, чим хто-небудь інший, виразниками народних потреб і бажань, можуть із найбільшою підставою вирішувати державні справи, а також претендувати на вибір тих осіб, яким поручається безпосереднє управління. Можна виділити такі важливі значення

цього фундаментального принципу парламентаризму: 1) делегування повноважень; 2) «типовість», тобто володіння типовими, середніми характеристиками якоїсь групи осіб; 3) символ. Народне представництво як реальний символ демократії повинно включати не тільки право на вільні вибори довірених осіб і делегування повноважень, але й реальну можливість контролю діяльності своїх уповноважених.

Склад парламенту визначається волевиявленням народу. Це означає, що верховна влада належить народу, що парламентська влада виступає як влада, уповноважена народом – сувереном влади. Тому парламент має право персоніфікувати народний суверенітет. Він покликаний виражати народну волю та субординувати інтереси. А що стосується «типовості», то тут мова йде про те, що парламентське представництво в сукупності повинно виявляти собою соціум у мініатюрі.

Отже, тільки при такому характері представництва парламент має змогу адекватно відбивати інтереси народу, врахувати все різноманіття настроїв і думок людей, весь спектр культур і традицій, особливо, якщо електорат є багатонаціональним.

Для глибокого розуміння сутності демократії важливе значення має правильне тлумачення показності як «символу». Парламент символізує демократію, і у випадку погрози демократичному устрою саме парламент як символ цього устрою першим виявляється під ударом [39, с. 53].

Таким чином, політична участь є лише «зовнішньою» характеристикою парламентаризму, у той час як його базовими компонентами виступають, насамперед, функціонування представницьких установ і характер їхньої взаємодії з іншими елементами політичної системи, а також з суспільством. Як відзначає А. Керімов, говорити про наявність парламентаризму можна тільки за умови існування особливої системи, в якій він не формально, а реально, фактично має можливість відправляти свої функції, займаючи, тим самим, адекватне місце в політичній системі країни [84, с. 74].



В багатьох сучасних визначеннях парламентаризму відсутня наявність системи партій парламентського типу. Тим часом цей атрибут відноситься до першооснов всієї системи парламентаризму. Факт відсутності в політичній системі країни партій парламентського типу, які повинні розглядати свою законотворчу діяльність у парламенті як першорядну й при цьому готові взаємодіяти між собою, а також повною мірою усвідомлюють свою відповідальність за стабільність всієї політичної системи, – навіть при наявності парламенту аж ніяк не дозволяє говорити про існування парламентаризму [53, с. 88].

У політичній науці під партією розуміють організаційно згуртовану групу людей, головною метою якої є боротьба за політичну владу і її досягнення. Для реалізації свого основного завдання, партійні структури беруть активну участь у виборах, і з їх представників комплектується склад парламенту, по суті делегований від виборців. У ході своєї парламентської діяльності партії сприяють виконанню однієї з основних функцій цього органу влади, що сполучається з їх прямим завданням – представництвом інтересів. Інакше кажучи, можна говорити про те, що парламент здійснює функцію за допомогою практичної діяльності політичних партій, і це свідчить про їхній тісний взаємозв'язок.

Крім представницької функції, парламент наділений владною прерогативою. Вона втілюється в реальність також при особистій участі партій, політичні програми яких перетворюються в парламентські рішення, що визначають тактику подальшого розвитку держави, підготовлюючи при цьому ґрунт для прийняття закону.

Таким чином, можна сказати, що поняття «парламентаризм» є досить об'ємним. Тільки при наявності в органічній єдності таких характеристик і умов, як наявність інституту представницької (законодавчої) влади, сформованого на основі вільних виборів за участю політичних партій і суспільства; конституційно закріплений принцип поділу влади; панування

принципу верховенства права; наявність громадянського суспільства, що характеризується демократизмом і високою політико-правовою культурою громадян, – можна говорити про наявність парламентаризму як про стан солідарності між парламентом – представником суспільства, народу й виконавчою владою, з метою затвердження та розвитку відносин соціальної справедливості та правопорядку.

При визначенні парламентаризму багато сучасних дослідників особливо підкреслюють пріоритет демократичних цінностей. Деякі прямо заявляють, що парламентаризм є ні що інше, як система представлень про загальнодемократичні, загально-громадські цінності державно-організованого суспільства. Тому, слід сказати, що парламентаризм як інститут є безумовно цінністю, або іншими словами, досягненням розвитку суспільства, показником його демократичності та прогресивності.

## **1.2** *Історичні форми парламентаризму і його сучасні різновиди.*

Величезне значення парламенту в житті суспільства, його особливе місце в ряді інших інститутів державної влади викликає необхідність дослідження парламенту, вивчення його етапів становлення. Розкрити поняття «парламент» дозволяють аналіз історії розвитку, виявлення найбільш важливих відмітних ознак, властивим будь-яким парламентам.

Сучасного вигляду і форми парламенти здобули пройшовши досить тривалий шлях. Спочатку парламенти мали форму традиційних для раннього середньовіччя рад можновладних князів з родичами та найближчими сподвижниками. Такі з'їзди проводилися при Каролінгах і імператорах Саксонської династії у Римській імперії, при англосаксонських королях і Плантагенетах в Англії. В християнських королівствах Піренейського півострова вони практикувалися з X століття, а на Русі – з часів Ігоря та

Святослава. По суті це були придворні, сімейні збори на чолі з государями, що розглядали свої володіння як особисту власність. Однак до XII в. ситуація стала змінюватися: у суспільстві почали складатися й заявили про себе стани. Якщо раніше духівництво та світська знать входили до придворних рад й раніше, той третій стан – місцеві жителі заявив про себе вперше. Поступово він ввійшов до процесу прийняття державних рішень. У підсумку, підключення городян до роботи придворних рад знаменує поява якісно нового державного інституту, що опирається на той же базовий принцип, що й сучасні парламенти, – представництво.

Перші станові парламенти з'явилися в християнських королівствах Піренейського півострову – Леоні й Арагоні. В 1137 р. чергові збори дворян і духівництва було названо кортесами. Через піввіку в таких зборах поряд із представниками знаті та духівництва стали брати участь представники самоврядних міст – третього стану. Леон став першою країною Європи, у якій посланці міст поряд з духівництвом і знаттю почали засідати в парламенті. Своїми петиціями кортеси ініціювали прийняття королем законів, вотивали податки, про які він просив, брали участь в ратифікації актів про обрання монархів або про порядок престолонаслідування [56, с. 75].

Слід зазначити, що станова структура суспільства того періоду безпосередньо відображалася на структурі цих предпарламентів. Вони склалися із двох і більше частин – палат, кількість яких у цілому відповідала кількості найбільш впливових у суспільстві станів. Двопалатна структура складалася з нижньої палати, що поєднувала представників міст, рядового дворянства та нижчого духівництва, і верхньої палати, що складалася з вищого духівництва й родової знаті. Така структура з різними варіантами існувала в Англії, Богемії, Польщі, Угорщині, Скандинавії. Трьохпалатна структура – духівництво, дворянство, міста – затвердилася у Франції, у королівствах Піренейського півострову, у більшості князівств західної частини Німеччини. А у Швабському крайстазі було навіть п'ять

палат (лав): князі церкви, прелати, світські князі, графи й барони міста [65, с. 128].

Представництва вхідних до складу станового парламенту членів мали різний характер. Частина з них, наприклад, князі, яким посилали іменні запрошення, представляли самих себе. Інші, наприклад, представники міст, представляли не себе, а свої міста, точніше, населення своїх міст. Інакше кажучи, модель формування середньовічних станових парламентів демонструє як презентативну так і репрезентативну форму представництва. Становий парламент завдяки своїй структурі забезпечував переговорний процес як між самими станами, так і між ними й верховною владою.

У справжні представницькі й законодавчі установи вони перетворилися не відразу, а лише після перемоги буржуазних революцій, які поховали абсолютизм, що прийшов, в свою чергу, на зміну станової монархії. Саме в той період часу (із другої половини XVII в. – XVIII в.) у працях Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегеля та інших були обґрунтовані головні ідеї народного представництва, концепції влади та політики, доктрина суспільного договору між правителями та народом; починає розвиватися ідея поділу влади, в якій помітне місце приділяється законодавчим установам. Саме тоді був зроблений висновок про наявність зв'язку народного представництва із законодавчою владою.

Історія становлення представницьких інститутів свідчить про нерозривне сусідство ідей народовладдя та колегіального законодавчого органу не тільки в їх осмисленні, але й у реальному втіленні. Так, якщо для первіснообщинного устрою взагалі характерна безпосередня демократія у вигляді вирішення всіх значимих питань на загальних зборах (сході) родичів-общинників, то надалі, з розвитком держави та суспільства, на прикладі Стародавньої Греції та Риму можна спостерігаємо змішання двох типів демократії. Поступово відокремлювалися й до першого тисячоріччя оформилися як самостійні, вже остаточно три галузі влади, що знайшло

відбиття в працях мислителів того періоду: Солона, Піфагора, Геракліта, Фалея Хаокедонського, Демокріта, Сократа, Платона й інших. Аристотель дав опис різних видів існуючих у Греції законодавчих органів: еkkлексія – народні збори; герусія – рада старійшин Солона; «Рада чотирьохсот» Клісфена. Він проголосив народ вищим сувереном і джерелом влади; переконував правителів в тому, щоб вони допускали народ до всіх видів і рівнів влади, вбачаючи в цьому заставу її довговічності й спокою в суспільстві. Цицерон також приділив велику увагу законодавчій владі, опису її органів і форм прояву. Законодавчим органом в Римі того часу був Сенат, що обирається народом, а вищою формою прийняття законодавчих рішень був плебісцит; народ затверджував закони, пропоновані Сенатом – представницьким органом. Саме слово «республіка» перекладається як спільна справа. Держави з такою формою правління повинні представляти інтереси спільної справи, тобто всього суспільства, всіх верств народу. Наприклад, народні збори, ради чотирьохсот і п'ятисот, сенати можна вважати допарламентськими формами законодавчої діяльності. Вони не були парламентами в сучасному змісті слова, але формувалися й функціонували на тих же принципах, що й сучасні парламенти: публічність, обраність, прийняття законів більшістю, обов'язковість виконання законів усіма без винятку громадянами, законність як основа та умова діяльності виконавчих і судових органів влади, верховенство законодавчої влади, обмеженість її повноважень відповідними термінами, що встановлюються законами.

Сучасний парламент як загальнонаціональна представницька установа із законодавчими та контрольними функціями, відмінна від станових представницьких органів держави епохи феодалізму, і бере свій початок в епоху буржуазних революцій, після перемоги яких парламент стає найважливішим органом держави. В ці роки парламентаризм оформляється й одержує розвиток як система державного керівництва суспільством, що

характеризується поділом влади при наявності суттєвої політичної та ідеологічної ролі парламенту [113, с. 149].

Парламентаризм обґрунтовано пов'язують із законодавчою владою. Він вийшов з надр законодавчої влади, а законодавча влада як джерело права виникло з потреб захисту інтересів правлячої групи, а також потреб захисту членів плем'я, родичів.

Парламентаризм виник і склався як протипага виконавчій владі. Протягом тисячоріч у свідомості людей затверджувався міф про божественне походження влади монарха. Монархі зловживали своїм положенням, свої особисті інтереси протиставляли суспільним, використовували дану їм владу у вузькокорисливих цілях. У суспільстві встановлювалася сваволя, що переростала в багатьох випадках у деспотію та тиранію. Покінчити зі свавіллям володарів можна було тільки одним шляхом, проголосивши рівність всіх громадян і підкоривши всіх закону. Для цього й знадобився парламент, що став вищим законодавчим органом. А оскільки затвердилося верховенство закону, то було обґрунтовано й пріоритетне положення парламенту в системі поділу влади, що стало одним з основних принципів парламентаризму [114, с. 43].

Але не всі прихильники парламентаризму дотримувалися принципу верховенства законодавчої влади. Якщо Дж. Локк, Т. Джефферсон не допускали й думки про пріоритет влади короля над парламентом, то Ш. Монтеск'є, Г. Гегель, доводячи необхідність і самостійність парламенту, ставили його в підлегле положення стосовно монарху.

У політологічній літературі виділяють три історичних форми парламентаризму – античну, середньовічну та сучасну. Такий розподіл не повною мірою дозволяє розкрити зміст та сутність етапів становлення парламентаризму. Можна виділити чотири етапи у зародженні та становленні парламентаризму, що дозволить більш докладно простежити еволюцію парламентаризму, встановити його основні, універсальні характеристики.

Головним критерієм виділення етапів є наявність і ступінь реалізації в суспільстві основних елементів парламентаризму, таких як реалізація принципу поділу влади в управлінні державою, значення та статус законів у суспільстві, наявність вільно обраного законодавчого (представницького) органу та політичних партій.

Хронологічні рамки першого етапу охоплюють період з найдавніших часів до XII в. Цей етап характеризується як епоха «протопарламентаризму», де можна виявити первинні, ембріональні прояви парламентаризму, які в ході суспільного розвитку поступово здобувають риси прообразу середньовічного парламенту – найважливішого елементу парламентаризму. При цьому, законодавство, в сучасному розумінні, до середини I тисячоріччя до н.е. ще було відсутнє. Його заміняли укази фараонів, царів, а також розпорядження їхніх головних управителів. Законодавство носило винятково авторитарний характер.

Основу державного устрою та нормотворчості були міфи, легенди про божественне походження царів і їх владу. Не випадково основними розроблювачами правових норм були жерці. Законодавча галузь влади функціонувала як одне із владних прав царів, їхніх намісників, правителів адміністративних територій. У нормотворчості була досить слабка спадкоємність: норми, що діяли при одному правителі, відмінялися його спадкоємцем; централізація змінювалася такою крайньою децентралізацією, що виникала погроза розпаду держави.

В античному світі поява законодавчих органів влади була продиктована економічним розвитком суспільства. Товарне сільське господарство, не обтяжене формами залежності, сприяло розвитку ремесел, суднобудуванню й торгівлі. Так поступово підсилювалося значення простого народу – демосу, що займався суспільним виробництвом. Однак представники аристократії зберігали за собою переваги, які їм надавали родові традиції й органи влади, насамперед ареопаг – судовий орган, що спостерігав за виконанням законів.

У цих умовах виникла необхідність при вирішенні майнових суперечок і кримінальних справ керуватися не родовими звичаями, а писаними законами.

Головну роль у становленні законодавчої влади в античній Греції зіграли реформи Солона, метою яких було усунення всього, що створює в державі небезпечну обстановку й перешкоджає економічному та культурному розвитку. При Солоні в конституцію був введений і майновий принцип, що відкривав дорогу до влади не знатним, а заможним громадянам. Демократизації суспільства сприяло також введення нової ради чотирьохсот, в обов'язок якої входила підготовка програми народних зборів, що перетворилися у вищий орган державної влади. Це обмежувало повноваження й підірвало авторитет аристократичної установи – ареопагу.

Із привілеями родової аристократії остаточно було покінчено реформами Клісфена. Функції ареопагу були обмежені розглядом справ про злочини, що не зачіпають майнове право. Реформи Клісфена завершили перетворення Афін у сильну демократичну державу з поділом влади, де верховенство належало народним зборам [153, с. 129].

Таким чином, реалізація на практиці принципу поділу влади ще не є достатньою умовою для виникнення та розвитку парламентаризму, що доводить подальша історія держав античної Греції й Рима, де республіканський устрій переродився в різні форми тиранії та диктатури.

Потреба в парламентській формі правління зростала по з розвитком та зміцненням держав у різних країнах світу. Розширення територій, розростання масштабів, ускладнення економічного базису виробництва, розширення товарообміну, інтенсифікація міжнародної діяльності держав і багато інших аспектів їхнього життя порушували питання про необхідність розвитку та зміцнення законодавчих органів.

В XII в. почали розвиватися парламентські установи в Англії [21, с. 34]. Пізніше з'явилися збори, сходи в Іспанії, Франції. На цих зборах громадяни або вибрані (старійшини, уповноважені, аристократи) обговорювали питання,



які актуальні для даної території, при цьому обмежені її межі дозволяли такі сходи проводити порівняно регулярно. Поступово коло розглянутих справ більш чітко окреслювалося, все частіше темою обговорення ставали загальнозначущі справи, включаючи питання війни та миру [29, с. 25]. Ці форми народовладдя можна розглядати як історичний прообраз парламенту та перший етап його становлення.

Другий етап у розвитку парламентаризму (початок XIII в. – середина XVII в.) характеризується тим, що парламенти починають здобувати значення державного форуму й із цього часу можна говорити про становлення станово-представницького парламентаризму.

Слово «парламент» у середні віка означало «співбесіду» або «переговори». У середині XII в. воно здобуває певне значення врочистої наради, переважно по державних справах. Якщо парламентом спочатку називалася вузька нарада при королі, то із вступом до складу цієї наради міських станів і розширенням його повноважень парламентом стає регулярно представницька нарада, яка збирається для розгляду державних справ.

Характерно, що усі без винятку політики й філософи виводять необхідність парламенту із протиріч у суспільстві, зокрема, між законодавчою та виконавчою гілками влади.

Першим кроком в створенні парламенту Англії стало підписання 1215 р. Іоанном Безземельним Великої хартії вільностей, що було викликано політичною нестабільністю. Королівська влада, ослаблена невдачами в англо-французькій війні, нездатна була придушувати опір, який здійснювала найбільш активна частина суспільства стосовно державній сваволі і була змушена зробити поступки на користь дворянства й деякої частини заможних підданих. Під тиском баронів король прийняв на себе й своїх спадкоємців певні зобов'язання, у тому числі не встановлювати податки без згоди колегіального органу, що представляє аристократів, – королівської курії, що з 1265 р. стала називатися парламентом.

Великої хартії вільностей виявилось недостатньо для створення режиму політичної безпеки підданих. Виникла необхідність у безперервній законодавчій роботі парламенту, і до кінця XIII ст. він став постійно діючою установою. Стабільність парламенту підсилилася з XV в., коли була визнана недоторканність його членів.

Білль про права (1689 р.) остаточно визнав парламент як періодично скликуваний орган державної влади. З метою встановлення гарантій представницького правління Білль про права заборонив королеві своїми рішеннями припиняти дію законів, здійснювати вилучення із законодавства, довільно вводити оподаткування, загрожувати парламенту силою, втручатися у вибори та порушувати волю дебатів у парламенті.

В XVI – XVII вв. у ряді країн створюються станово-представницькі органи з дорадчими функціями при наявності монарха. У Франції – Генеральні штати, в Іспанії – Кортеси.

Зміни в політичній структурі країн Західної Європи відбувалися в умовах виникнення та зростання в рамках феодалізму нового капіталістичного укладу. В еволюції форм державного устрою чітко виявилася тенденція до подальшого росту самостійності окремих національних і багатонаціональних державних утворень. Ця тенденція супроводжувалася підйомом національної самосвідомості й розривом зв'язків середньовічного типу, що втілювалися в духовній і політичній владі папства [197, с. 98].

Таким чином, на другому етапі розвитку й становлення парламентаризму відбуваються важливі зміни. Вони характеризуються, по-перше, істотним посиленням позицій станів, що вимагають захисту своїх часток, корпоративних інтересів; по-друге, як і раніше відсутністю на практиці реалізації принципу поділу влади; по-третє, появою в політичній системі деяких європейських країн парламентських установ – станово-представницьких органів влади, що виконували функцію обмеження влади

монарха; по-четверте, введенням принципу обов'язковості дотримання законів для всіх членів суспільства, включаючи й правителів.

Третій етап (кінець XVII в. – XIX в.) характеризується становленням буржуазного парламентаризму в умовах зародження та розвитку капіталістичних відносин. В умовах розвитку абсолютизму органи станового представництва поступово втрачають своє колишнє значення. Під тиском бюрократії станові органи, трансформуючись, утворювали симбіоз із новим бюрократичним апаратом абсолютизму. Цей процес пояснюється особливостями соціальної структури суспільства, близькістю економічних позицій і класових інтересів буржуазії та значної частини середнього та дрібного дворянства.

У політичних відносинах у найбільш розвинених країнах Європи складалися нові, властиві капіталізму форми державної влади. Тут зміни торкнулися й парламенту, що наповнювався новим змістом, і, зокрема в Англії, надалі був визнаний принцип верховенства парламенту. Істотні зміни в статусі парламенту були пов'язані зростанням економічної міцці буржуазно-дворянських елементів, які завдяки революціям стали у владі. На цьому ж етапі в результаті політичної активності земельної аристократії й молодой буржуазії з'явилися протопартії парламентського типу, а саме в Англії з'являються два парламентські угруповання: «віги», що склалися в більшій частині з комерсантів, фінансистів, великих підприємців, хліборобів-аристократів, і «торі», які підтримувалися сквайрами-поміщиками, більш консервативними за своєю природою. Аналогічні процеси відбувалися й у Швеції, де після падіння абсолютизму встановилася система станового парламентаризму. У шведському рикстазі першість належала також двом партіям – партії «капелюхів» і партії «ковпаків», що розрізнялися в основному по своїй зовнішньополітичній орієнтації [198, с. 73].

Цей етап також характеризується становленням ідей парламентаризму в працях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, політичних

трактатах творців американської конституції 1787 р. і ін. В них були обґрунтовані головні ідеї народного представництва й законотворчості як антиподу абсолютизму, концепції влади й політики, доктрина суспільного договору між правителями та народом. Осмислену форму знаходила ідея поділу влади, в якій помітне місце приділялося законодавчим установам. У цей період робиться висновок про зв'язок народного представництва із законодавчою діяльністю, закріплюється принцип верховенства парламенту в системі органів державної влади.

Подальший розвиток ідей просвітителів знаходить своє відбиття в працях учених ХІХ в. (І. Бентам, Г. Гегель, І. Кант, Дж. Ст. Мілль, А. Токвіль і ін.), які концентрують свою увагу на проблемах удосконалення парламентських механізмів, виявляють і досліджують негативні тенденції в процесі розвитку демократії в різних країнах. Незважаючи на розбіжності в поглядах, ці вчені були однієї думки по багатьох основних моментах. В узагальненому вигляді ці погляди можна сформулювати в такий спосіб: народ - творець держави й верховна влада належить йому; його верховенство у владі проявляється в тому, що він може вимагати своєї участі у встановленні правопорядку шляхом прийняття конституції, що визначає характер, межі та форми влади; у державі всі рівні перед законом, божественна природа влади монарха заперечується, він підкоряється законам, як і будь-яка людина; у законодавстві діє принцип верховенства більшості над меншостями; в основі політичного устрою лежать інтереси та потреби людей, об'єднаних у різні стани, якщо політичний устрій не задовольняє людей вони вправі змінити його; вся влада в державі ділиться на кілька гілок, законодавча влада носить представницький характер, обирається прямим голосуванням усього народу, має дві головні функції: видання законів і контроль за їхнім виконанням, влада утримується на кошти, які зібрані шляхом сплати податків і т. п.

Становлення буржуазного парламентаризму стало реальністю завдяки перетворенню буржуазії в панівний клас, що відбулося в результаті

політичних революцій, що ліквідували феодальні виробничі відносини й феодальну державу. У тісному зв'язку з умовами й результатами революцій вирішувалося питання про форму створеної буржуазної або буржуазно-поміщицької держави. Таким чином, із цього часу можна говорити про парламентаризм як систему організації державної влади для керівництва суспільством, що характеризується чітким розподілом законодавчих і виконавчих функцій, з визнанням пріоритетної ролі парламенту.

В XIX сторіччі парламент остаточно формується як інститут держави. Вибірчі закони створюють основу для регулярних виборів членів парламентів. Парламент стає, по суті справи, єдиним джерелом законодавства, тільки йому належить право прийняття законів. Складаються парламентські інститути – законодавчий процес, статус депутатів, визначаються відносини з виконавчою владою, з партіями та пресою. У ряді країн парламенти здобувають право на законодавчу ініціативу, право внесення виправлень в урядові законопроекти та контролю над урядом, вводяться винагороди для депутатів, затверджується принцип невідповідальності депутата за критику уряду. Партійно-політична опозиція визнається обов'язковим елементом парламентської системи.

Але XIX сторіччя не стало тріумфом парламентаризму. Навпроти, у Західній Європі та США спостерігався майже повний відрив парламентаріїв від тих, кого вони представляли. Авторитет парламенту постійно падав, а сам орган влади виглядав дискусійним клубом, нездатним до прийняття політичних рішень. По збігу обставин затяжна криза парламентаризму збігалася з підйомом народних мас. Народні маси намагалися диктувати парламентаріям і урядам свою волю, вони заявляли про свої претензії на владу. Політична активність народних мас змусила політиків піти на компроміс, наслідком чого стала поява інституту референдумів, народного вето, що розширюють права мас на участь у державному управлінні [196, с. 211].

Таким чином, становлення парламентаризму в різних країнах залежно від конкретних умов відбувалося по-різному. Після зламання станово-представницьких органів влади буржуазні революції вивели на політичну сцену нові соціальні сили. Завдяки трансформації суспільних відносин державний устрій у більшості випадків був компромісом між неофіційно, але фактично пануючої у всіх вирішальних сферах суспільства буржуазією, і офіційно правлячою земельною аристократією.

Крім того, цей етап характеризується появою в країнах Заходу політичних партій і затвердженням виборчого права (таке право спочатку поширювалося тільки на чоловіче населення), реалізацією концепції поділу влади, в якій парламенту як органу законодавчої й представницької влади приділялося чільне місце. Причому вперше був зроблений висновок про зв'язок представництва народу із законодавчою діяльністю, а закону – з народним волевиявленням виборців.

Еволюція парламентаризму, його перехід від одного етапу до іншого, обумовлений політичними, соціально-економічними та культурно-духовними змінами, які відбуваються в суспільстві і кожний етап, реалізувавши свій історичний потенціал, створює передумови для переходу в інший якісний стан. В процесі становлення парламентаризму простежується закономірність, що показує, що формування його провідних елементів відбувається поступово, при цьому передумови появи нового елемента щораз формуються в рамках попереднього етапу.

Істотну роль в становленні парламентаризму зіграла суспільна думка. Однак злиття теорії та практики парламентаризму відбулося тільки на рубежі XIX – XX вв., що надалі привело до появи зрілих форм сучасного парламентаризму.

Четвертий етап у становленні парламентаризму охоплює XX ст. і характеризується подальшим розвитком і впровадженням у політичну систему суспільства провідних елементів парламентаризму. На цьому етапі в

більшості країн Заходу формування державної влади будувалося на основі реалізації принципу поділу влади. Підсилюється значення парламентів в управлінні справами держави, політичні партії повсюдно стають активними суб'єктами політичного процесу, поступово виборче право поширюється на всі верстви населення (крім тих осіб, які були визнані у встановленому порядку недієздатними).

Якщо в першій половині ХХ в. парламентаризму доводилося доводити, відвойовувати своє положення в ієрархії влади, то по закінченні Другої Світової війни він стає загальновизнаним інститутом. Парламенти починають відігравати роль центру в суспільному житті, їх зрілість стає показником демократичності суспільства. Парламентські інститути розвивалися, збагачувалися більшим досвідом, їхня взаємодія з іншими інститутами, галузями державної влади здобувала значення рушійного фактору державності. Законодавча діяльність одержує домінуючий розвиток, йдуть процеси становлення, удосконалювання законодавства в багатьох країнах. Відбувається тісна інтеграція парламентів різних країн, з'являються нові міжпарламентські структури, що вирішують завдання єдиного співіснування незалежних держав.

Сучасна форма парламентаризму відрізняється від класичної й складалася поетапно. Інститут парламентаризму у своєму розвитку став відходити від звичних для нього канонів на початку ХХ в., що було викликано трансформацією ідеї народного представництва в партійне представництво [163, с. 135]. Історичною передумовою процесу став перехід від системи виборчих цензів до загального виборчого права, а теоретичним осмисленням – концепція плебісцитарної партійної демократії, джерела якої були закладені М. Вебером [16, с. 275].

У центрі нового підходу до представництва інтересів, відмінного від втілення форм прямої демократії, знаходилася теза про особисту участь народу в державному управлінні за допомогою загальних і прямих виборів у

парламент. У зв'язку із цим, виникла потреба в посереднику між народними масами та владою. Це означало зростання популістських настроїв і посилення активності участі партій у політичному житті та законотворчому процесі. Висунувши теорію плебісцитарної теорії, М. Вебер вважав, що наступила епоха поліпшення якісного стану парламентських структур, тому що, у цьому випадку, вони виявляються в руках політиків, які виконують свої функції професійно [16, с. 326].

Реалізація концепції партійної демократії демонструвала кризу класичного парламентаризму й, у той же час, стала значним кроком у становленні інституту, виявившись у найбільш явному ступені у Веймарській Німеччині. У другій половині ХХ ст. як альтернатива плебісцитарній демократії одержала поширення нова концепція так званого «раціоналізованого» парламентаризму, що втілилася в устрою органів державної влади V Республіки у Франції [84, с. 76].

У цілому, сучасний етап розвитку парламентаризму характеризується пошуком нових моделей парламентського правління, викликаним актуалізацією кризових явищ в рамках класичної форми парламентаризму і її наступних модифікацій, а також відповідних процесів у крос-національному розвитку політичних партій як провідного й невід'ємного компонента ідеї представництва.

В ХХ столітті теорія та практика парламентаризму розвивалися по двох головних шляхах: на Заході – створення стримувань та противаг у взаєминах влади, у СРСР – зміцнення ролі правлячої партії та поділ управлінських функцій між КПРС, Радами, судовими органами, профспілковими та іншими громадськими організаціями.

Таким чином, протягом ХХ ст. розвиток парламентаризму по висхідній лінії не був односпрямованим: одночасно підсилювалася виконавча влада, що часом здійснювала вплив на ключовий інститут парламентаризму парламент і він виходив на другий план, а в ряді випадків ставила під сумнів подальші



перспективи розвитку парламентаризму. Підсумком багаторічної боротьби стало посилення обох гілок влади та вдосконалення механізму їхньої взаємодії.

Розвиток парламентів і парламентаризму триває й в XXI ст. Сучасний період характеризується затвердженням парламентаризму як прогресивної, демократичної системи управління суспільством. Парламенти функціонують в 200 державах, де вони стали органічною частиною державної влади. В умовах демократії парламентська система доводить свою високу ефективність. Парламент традиційно розглядається як найважливіший інститут сучасної держави, і зміст його виникнення та функціонування як світового політичного явища в тому, щоб виражати й захищати інтереси всіх соціальних груп населення. Перебуваючи в рамках соціуму, людина належить звичайно відразу до декількох соціальних груп, кожна з яких має свої особливості, керується специфічними моральними нормами та претендує на правовий захист її інтересів і способу життя. Тому парламент, як орган представницької й законодавчої влади, через законодавство повинен захищати інтереси абсолютно всіх соціальних груп [73, с. 368]. Отже, вираження та захист інтересів всіх соціальних груп в рамках політичної системи повинні стати головним принципом парламентаризму.

Для виявлення як загальних, так і специфічних рис сучасних парламентів необхідно розглянути їхній конституційний статус, що у різних країнах неоднаковий і визначається, як правило, у конституції країни. Наприклад, за Конституцією Японії парламент є вищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави. Статті 59-64 Конституції однозначно визначають законодавчі, бюджетні, контрольні та судові повноваження парламенту, тобто ключові механізми державної влади перебувають у руках парламенту [90, с. 348]. В Болгарії Народні збори здійснюють законодавчу владу та парламентський контроль [93]. В Угорщині вищий орган законодавчої влади та народного представництва – Державні

збори [91]. У Словаччині єдиний орган країни, що приймає Конституцію й закони – Національна Рада [95]. В Україні єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України. Іноді конституційне визначення парламенту не приводиться у тексті основного закону, як, наприклад в Конституції Французької Республіки [85, с. 132].

Тобто, норми різних конституцій містять кілька типових характеристик парламенту, але найважливіші з них ті, які дозволяють розкрити його природу як представницького та законодавчого органу. Ці ознаки пов'язані між собою, оскільки саме виборність і довіра народу дозволяють парламенту виконувати свої функції. Але парламент дуже складний багатоелементний організм, що має різноманітні зв'язки та відносини з іншими інститутами держави та суспільства. Саме із цієї причини поняття «парламент» є системостворюючим у контексті державності та демократії.

Традиційно парламент розглядається як атрибут сучасної держави, його важливий владний орган. Парламент – це єдиний інститут, що представляє політичне співтовариство не тільки в цілому, але й у всьому його різноманітті. У сучасних розвинених політичних системах об'єднання політичних інтересів стає найпершим і специфічним завданням парламентів.

Діяльність по захисту суспільних інтересів найбільш успішно протікає в країнах зі стійкими демократичними традиціями. Насамперед, це країни з високим рівнем якості життя, де, на думку керівників парламентів світу, у законодавчих органах знаходять своє вираження інтереси практично всіх соціальних, фінансово-промислових і політичних груп і верств населення. Проблемою для країн з низьким рівнем доходу є представництво інтересів і потреб нижчих соціальних верств населення. Більше половини генеральних секретарів парламентів цих країн вважають, що інтереси даних верств не реалізуються, хоча саме вони становлять тут більшість населення.

Таким чином, у розвинених країнах світу парламентаризм виступає як вираження верховенства закону та законодавчої влади в суспільстві. Спроби

принизити роль і значення парламенту, підмінити його виконавчою владою вказують на те, що в державі недостатньо розвинена політична та правова культура. Для політичного життя подібних країн характерні сваволя, беззаконня, висока корумпованість чиновництва, нестабільність політичного положення, падіння життєвого рівня населення.

Парламентаризм – це ознака досить високого рівня демократичності суспільства, верховенства в ньому фундаментальних природних прав і обов'язків людини, високий ступінь його захищеності, розвиненості суспільства. В ньому проявляються особливості історичного моменту, суспільного та державного буття кожної конкретної країни або групи країн, національних традицій, правової культури та політичної волі народу.

У політичній системі країн сучасного світу за зразковою схемою можна виділити такі різновиди парламентаризму: парламентаризм розвинутий, обмежений, «імітаційний»; парламентаризм «раціоналізований», «міністеріальний», «розділений». У різновидах парламентаризму першого ряду відбиті особливості політичного режиму (тоталітарного, авторитарного, демократичного), а в різновидах другого ряду – особливості форми правління (республіка, монархія) і державного устрою (унітарна, федеративна, конфедеративна).

Розвинутий парламентаризм може існувати й функціонувати тільки в рамках демократичного суспільства, де повною мірою реалізовані такі основні елементи парламентаризму, як принцип поділу влади та верховенство права, міцні традиції парламентаризму, є зріле громадянське суспільство та політичні партії, які не тільки є активними учасниками політичних процесів, але й несуть політичну відповідальність за спільні справи в суспільстві.

Обмежений парламентаризм будується на обмеженні повноважень парламенту і його непрямій підконтрольності виконавчої влади. Такий різновид парламентаризму характерний для суспільств типу, де в основному

декларовані демократичні свободи та основні принципи парламентаризму, однак ступінь їхньої повноти та реалізації носять неповний характер.

Існування «імітаційного» парламентаризму характерно для вкрай авторитарних і ще більшою мірою, для тоталітарних режимів, де може здійснюватися тільки імітація парламентаризму. При таких режимах відбувається монополізація влади та політики, влада може правити за допомогою законів, прийнятих за своїм розсудом, знижується або зводиться нанівець роль представницьких інститутів і опозиції, порушується автономія партій і інститутів громадянського суспільства.

«Раціоналізований» парламентаризм спрямований насамперед на зміцнення президентської влади. Така необхідність виникає як захід щодо подолання слабкості та аморфності виконавчої влади, що породжують політичну нестабільність. «Раціоналізований» парламентаризм сполучає в собі елементи, характерні для напівпрезидентської республіки.

Цей різновид парламентаризму вперше був застосований у Франції з метою подолання політичної кризи, викликаній порушенням балансу повноважень між законодавчою та виконавчою владою. Нова Конституція Французької V Республіки на шкоду законодавчій владі наділила президента досить великими повноваженнями. Специфіка положення президента у Франції в рамках «раціоналізованого» парламентаризму полягає в тому, що він як би бере участь у функціонуванні кожної з гілок влади, і в той же час ні одну з них не можна ототожнювати із президентом або винятково із президентом [85, с. 138]. Президент не несе політичної, тобто парламентської відповідальності. Крім того, глава держави у Франції наділений правом (ст. 11 Конституції Республіки) виносити на референдум будь-який законопроект, що стосується організації державної влади.

Однак, необхідно визнати, що референдум підриває основи сучасного парламентаризму. Можливість проведення референдуму породжує прагнення передати рішення всіх складних питань самим виборцям, що затягує

законодавчий процес і вносить в нього невизначеність. Часте ж звертання до референдумів з боку представників виконавчої влади дозволяє приймати рішення в обхід парламенту. Це знижує значення представницьких органів. Практика прийняття рішень в обхід парламенту у Французької V Республіці при президенті Ш. де Голлеві свідчить про те, що референдум може виступати дестабілізуючим фактором у системі поділ влади. Використання народного голосування в цьому випадку давало перевагу виконавчій гілці влади [85, с. 139].

«Раціоналізований» парламентаризм передбачає ряд обмежень в організації, статусі та компетенції парламенту. В рамках даного різновиду парламентаризму в структурному плані перевага надається двопалатному парламенту, оскільки бікамералізм здатний забезпечити дію системи стримувань усередині парламенту. Істотні обмеження стосуються й законодавчої компетенції парламенту. Це, по-перше, президент республіки за пропозицією уряду (або спільної пропозиції палат) може передати на референдум будь-який законопроект, по-друге, Конституцією визначаються сфери законодавчої діяльності, які становлять винятково компетенцію глави держави.

Таким чином, при «раціоналізованому» парламентаризмі сильна президентська влада сполучається з ефективним контролем парламенту за діяльністю уряду, і подвійна відповідальність уряду – перед президентом і парламентом – є відмітною рисою «раціоналізованого» парламентаризму.

«Міністеріальний» парламентаризм визначається двома фундаментальними принципами – статусом парламенту як верховного законодавчого органу без обмеження його законодавчих і контрольних повноважень, і парламентарним правлінням, парламентською відповідальністю уряду, створеного, як правило, на основі парламентської більшості. При цьому уряд володіє законодавчою ініціативою, а також правом клопотання перед главою держави про розпуск парламенту. Цей різновид

парламентаризм ґрунтується в більшості випадків на сумісності членства в уряді зі збереженням депутатського мандату. Це дозволяє залучати в уряд не тільки лідерів правлячих партій, але й інших найбільш впливових депутатів парламентської більшості й тим самим контролювати парламент, одержуючи одночасно масову партійну підтримку.

«Поділений» парламентаризм в основному характерний для таких суспільств, де відносини між парламентом і главою держави ґрунтуються на чіткому поділі влади, їх значної самостійності, системі стримувань, противаг і взаємозалежності. При такому парламентаризмі законодавчий (представницький) орган державної влади може обмежувати дії глави держави за допомогою законів, президент же має право відкладеного вето на рішення парламенту.

Незважаючи на наявність декількох різновидів сучасного парламентаризму, проте, доводиться констатувати, що «чистих» моделей, тобто відособлених від інших, державна практика не знає, тому що в кожній, поряд з її власними типовими ознаками, завжди є в наявності ознаки інших.

Так, на думку В. Чірка, в сучасному світі все більш чітко проявляється тенденція до створення гібридних, змішаних, перехідних форм державно-правління. Колишні класичні форми президентської, парламентської республіки, федералізму, автономії, державних режимів поступово зникають, їх замінюють напівпрезидентські, напівпарламентарні республіки, регіональні держави, що сполучають риси унітаризму, федералізму, автономії. Виникають нові методи здійснення державної влади, інші форми державних режимів, що поєднують деякі елементи авторитаризму та демократії [191, с. 42].

В сучасній західній політичній науці висувається ряд концепцій, згідно яким, у сучасному західному суспільстві держава нібито перетворюється в «технічну» або «наукову» державу. Вважається, що в такій державі влада втрачає свої традиційні політичні якості й трансформується в складний

керуючий пристрій, призначений для того, щоб, дотримуючись принципів права, забезпечити найбільш раціональну життєдіяльність суспільства. У цьому зв'язку затверджується, що здійснення публічної влади відділилося від володіння власністю та більше не перебуває під її визначальним впливом, що реальна політична влада зосереджена в руках незалежної від економічно панівного класу правлячої еліти державних чиновників.

Розробляючи теорію влади, деякі політологи переглядають традиційні принципи демократії. У цьому зв'язку на зміну теорії поділу влади приходиться концепція «єдиної влади»; принцип верховенства парламенту заміняється обґрунтуванням необхідності зосередження основних прерогатив в органах виконавчої влади; теорія народного представництва оголошується застарілою й непридатною в сучасних умовах. Дійсно, в сучасну епоху співвідношення законодавчої та виконавчої влади в державі змінилося. Виконавча влада зосередила в своїх руках найбільш важливі повноваження по здійсненню як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Ця тенденція знаходить вираження в зростанні повноважень прем'єр-міністра (або президента, якщо він очолює уряд), який одержує можливість самостійно приймати найважливіші політичні рішення.

Парламентаризм можливий за умови дотримання принципу поділу влади, де здійснюється чітке розмежування функцій між законодавчою, виконавчою та судовою владою. У зв'язку із цим, визначаючи ступінь участі, роль і місце парламентаризму в організації системи управління суспільством, як підсумок реалізації ідей парламентаризму на практиці можна виділити створення представницького правління; парламентського правління, що включає формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті й відповідальності перед ним уряду; правління кабінету, тобто перехід виконавчої влади від глави держави до уряду, у тому числі права вето та права розпуску парламенту достроково.

Таким чином, можна виділити так званий незавершений парламентаризм, при якому існує парламентський принцип формування уряду, але відсутня політична відповідальність уряду перед парламентом. Крім того, існує моністичний парламентаризм, заснований на тих же принципах парламентаризму, але характеризується одним джерелом влади - парламентом. При ньому глава держави навіть формально не виступає як джерело влади й не володіє політичною владою. Також можна виділити дуалістичний парламентаризм, що базується на балансі законодавчої та виконавчої влади.

Розглядаючи питання про те, чи існує парламентаризм у політичній системі тої або іншої країни, першорядним є наявність або відсутність у парламенті статусу та повноважень вищого представницького та законодавчого органу. При парламентській системі, класичним зразком якої дотепер залишається Великобританія, парламентаризм, як явище, виражен найбільш повно. Однак якщо мати на увазі, що найважливішою характеристикою парламентаризму є принцип відповідальності уряду перед парламентом, то в умовах напівпрезидентської республіки, наприклад, сучасної Франції, – парламентаризм зберігається в досить великому обсязі.

Складніше тоді, коли парламентаризм співвідноситься із системою правління у формі президентської республіки. Ключову роль тут відіграє те, чи є президентська республіка демократичною або недемократичною по типу політичного режиму. Якщо президентська республіка припускає послідовний та конституційно закріплений поділ влади, при якому парламент є вищим представницьким і законодавчим органом, то тоді є підстави затверджувати, що й при президентській республіці зберігаються провідні елементи парламентаризму.

У Великобританії парламент складається із двох палат – Палати громад і Палати лордів. Палата громад – єдиний виборний центральний орган державної влади. Палата лордів формується на невиборчій основі. Членство в



ній пов'язане з одержанням дворянського титулу, що дає право бути членом палати. У Великобританії немає конституції як основного закону держави, але є ряд основних законів, що визначають компетенцію та регулюючі взаємини галузей влади. Компетенція англійського парламенту визнається необмеженою [114, с. 43].

Верховенство англійського парламенту в системі влади припускає верховенство законодавства – ніхто, крім парламенту, не повинен мати право видавати закони, а закони є вищими за своєю юридичною силою, ніж будь-які інші нормативно-правові акти органів влади; право затверджувати державний бюджет і встановлювати податки; колективну відповідальність уряду перед парламентом; право затверджувати суддів; відсутність іншої подібної конкуруючої влади.

Уряд формується із числа членів парламенту, несе відповідальність перед парламентом – палатою громад і, у випадку вотуму недовіри, повинен піти у відставку; у свою чергу, прем'єр-міністр за згодою монарха має право дострокового розпуску парламенту та оголошення нових виборів. Таким чином, вотум недовіри та право дострокового розпуску парламенту виступають як дві головних противаги, що врівноважують роль і значення законодавчої та виконавчої влади. Парламент в Англії займає пануюче положення стосовно виконавчої влади, під органами якої звичайно розуміють монарха, прем'єр-міністра й кабінет. Більше того, простежується певна залежність виконавчої влади від законодавчої. Проте, варто визнати вирішальну роль урядових органів у реалізації державних функцій [114, с. 45]. Поділ влади практично в будь-якому його трактуванні у Великобританії не є спеціально зафіксованим у конституції структурно-функціональним співвідношенням вищих органів влади, як це має місце в США.

У президентській республіці принцип поділу влади знаходить свій прояв у юридичній рівності кожної із трьох гілок влади і їхньої незалежності.

Однак, самостійність і незалежність кожної з гілок влади не означає їхнього повного відокремлення. На практиці це могло б привести до непогодженості, конфронтації. Ефективна влада можлива тільки при взаємодії її різних гілок. Тому в президентській республіці обов'язково складається механізм взаємного співробітництва, стримувань та противаг, що покликаний забезпечити самостійність і взаємодію всіх гілок влади.

У цей час у США не може йти мова про який-небудь абсолютний поділ влади або про чіткий поділ їх компетенції. За президентом і багатьма відомствами закріплене право на прийняття нормотворчих актів. Воно виводиться або з «властивих» президенту повноважень, або делегується самим Конгресом. В США відсутній один з головних атрибутів парламентарних держав – інститут парламентської відповідальності уряду. Тут жодна з палат не може змусити Президента або кабінет піти у відставку шляхом несхвалення їх політичного курсу. Однак невідповідальність уряду зовсім не рівнозначна безвідповідальності. Палати американського парламенту вправі ставити й вирішувати питання про відповідальність президента та інших вищих посадових осіб у випадку здійснення ними діянь, які кваліфікуються як тяжкі правопорушення або зазіхають на конституцію [83, с. 235].

Специфіка президентської республіки полягає в тому, що законодавча влада сама пропонує та приймає закони. У парламентських республіках звичайний уряд монополізує право законодавчої ініціативи. У президентській республіці виконавча влада правом законодавчої ініціативи не володіє (за винятком бюджету). Вона готує найбільш важливі та істотні законопроекти. Однак юридично права законодавчої ініціативи виконавча влада позбавлена й повинна шукати різні шляхи для винесення законопроекту на розгляд палат. Урядовий законопроект може бути змінений і доповнений парламентаріями без згоди уряду.

Всі ці правила, що обмежують доступ виконавчої влади в парламент, покликані обмежити самостійність законодавчої влади. У президентській республіці аналогічною самостійністю і юридичною рівністю користується й виконавча влада.

На відміну від Великобританії та США, де, відповідно, панує парламентська монархія та президентська форма правління, французьку систему політичної влади можна віднести до так званої змішаної форми правління. За оцінкою Л. Ентіна, весь механізм такої форми правління націлений у першу чергу на те, щоб зробити максимально ефективною роботу державного апарату, чому сприяє співробітництво законодавчої й виконавчої влади [214, с. 133 ].

На думку прихильників змішаної форми правління, у чистому вигляді принцип розподілу влади зустрічається на практиці вкрай рідко. Значно частіше має місце змішання влади. При цьому виникає небезпека порушення необхідного балансу, що або веде до домінування парламенту, що породжує нестабільність і кризові явища, або спричиняє панування виконавчої влади. Для усунення такої небезпеки та забезпечення рівності законодавчої й виконавчої влади необхідний інститут президента. Система противаг в країнах зі змішаною формою правління також своєрідна. Вона поділена між президентом республіки та урядом. У тому випадку, коли президент і прем'єр належать до різних політичних таборів, ця противага здобуває реальний і значимий характер. Приблизно те ж саме можна сказати й про двопалатну структуру парламенту. Законодавчий акт приймається, коли він схвалений в ідентичній редакції обома палатами парламенту. Якщо ж вони не дійшли згоди, законопроект відхиляється. При французькій змішаній формі правління президент одержує значно більш важливу роль, ніж при парламентській моделі. Президент держави в таких системах обирається на прямих виборах. Він істотно впливає на створення уряду та призначення на ключові пости [84, с. 91].

Поряд з конституційним регулюванням важливу роль відіграють структура партійної системи та фактичне відношення парламентської більшості. Президент у Франції тільки тоді може міцно втримувати свої позиції, коли має у своєму розпорядженні більшість у парламенті, – на противагу ситуації, коли президент представлявся від імені партії, що не володіє більшістю в Національних зборах, і фактичним носієм влади був прем'єр-міністр. Однак питання, які торкається фундаментальних основ життя Франції, як і раніше відносяться до компетенції парламенту. І, незважаючи на обмеженість компетенції, французький парламент має самостійність і незалежність у взаєминах з іншою владою [85, с. 37].

Пошуки оптимальних форм державного устрою та політичного правління вживали протягом тисячоріч і в багатьох країнах. Такі пошуки тривають і сьогодні. При цьому важко не погодитися з Р. Ароном, який на основі аналізу конституційно-плюралістичних і авторитарно-тоталітарних режимів прийшов до висновку, що неправильним є твердження, що один режим є гарним, а інший – поганим, один втілює добро, а інший – зло. Обоє недосконалі, хоча й по-різному. Це затвердження стосується й монархічної, і президентської, і парламентської, і соціалістичної форм правління [4, с. 119].

Кожна форма недосконала по-своєму, хоча потенційно кожна містить у собі високу конструктивну силу. Все залежить від конкретно-історичних умов, сукупної політичної волі народу – суверена влади, професіоналізму, моральних і політичних переваг правлячої еліти. Найбільш істотним недоліком президентської республіки є тенденція до обмеження демократичних свобод і реальна можливість відродження авторитаризму, неможливість здійснення парламентського контролю по відношенню до виконавчої влади, навіть конструктивного [117, с. 16]. Президентські системи, на думку Х. Лінца, мають тенденцію до розколів усередині політичної культури, гострими конфліктами між президентом і конгресом, відсутністю досить ефективних інституціональних механізмів подолання зазначених

розколів і конфліктів. Із цього погляду більш стійкими й більш адекватними до вирішення кризових ситуацій є парламентські системи [116]. Дана позиція безумовно є дискусійною. Парламентським республікам також властиві нестабільність і конфлікти різних гілок влади, урядові кризи, перманентні реорганізації управлінських структур. Стабільності влади сприяють не тільки парламентаризм і високий авторитет президента, але й висока прозорість діяльності президентської партії в парламенті та органах управління, сприятливі умови для коаліційної політики, концентрація виконавчої влади в руках високопрофесійного уряду.

Загальним принципом діяльності виконавчої влади в демократичних державах є те, що будь-який уряд повинен користуватися довірою парламенту та контролюватися з його боку. Особливість парламентського контролю висуває більш конкретну проблему міністерської відповідальності, що є з формальної сторони головною засадою парламентаризму. Також з формальної сторони проблема відповідальності уряду перед парламентом має багато аспектів, і, як показує парламентська діяльність, вона тісно пов'язана із процедурою розпуску парламенту.

У зв'язку із цим, виникають питання, щодо значення парламентської відповідальності, форм парламентської відповідальності та відповідальності уряду та розпуску парламенту. Під парламентською відповідальністю мається на увазі політична відповідальність. Принцип відповідальності уряду перед парламентом виходить із визнання права представницької установи виражати народний суверенітет. Оскільки формально, відповідно до конституції, законодавча влада є вищою владою в державі, оскільки уряд може виконувати свої обов'язки тільки доти, поки він користується довірою обраного народом органу. Звідси виходить право парламенту здійснювати контроль за діяльністю уряду.

Сьогодні парламент не здійснює дійсного контролю над виконавчою владою. Наприклад, в Англії, палата громад не здійснює контролю ні над

кабінетом, ні над державним апаратом, ні над збройними силами. Вона є форумом для критики уряду, а також для одержання інформації. Однак формально, до засобів парламентського контролю над урядом відносяться такі методи, як постановка питання про довіру уряду або його осудженню, інтерпеляції, запити депутатів, звернення до членів уряду. Крім того, можна використовувати з метою контролю за діяльністю уряду час, що відводиться для обговорення законопроектів і т. д. [34, с. 64].

У парламентарних державах уряд несе відповідальність перед парламентом і зобов'язаний піти у відставку у випадку винесення останнім вотуму недовіри або у випадку поразки на нових виборах. Цей же принцип діє у Франції. У Німеччині парламент може домогтися відставки існуючого уряду лише шляхом обрання нового канцлера, що істотно обмежує відповідальність уряду перед законодавчим органом [5, с. 175].

Об'єктом контролю з боку парламенту крім виконавчої влади в окремих випадках виступають глава держави, судова влада, місцеве самоврядування, а також діяльність державних і приватних підприємств. Обсяг реалізації функцій контролю неоднаковий, часом він залежить від форм правління й державного устрою. Залежно від форм правління та державного режиму інколи сам парламент на практиці, у свою чергу, також перебуває під контролем уряду або відчуває з його боку досить сильний вплив.

В деяких країнах встановлюється схований контроль над законодавчою діяльністю парламенту. Поряд із цим, в усіх провідних сучасних країнах, крім Великобританії [24, с. 91], контроль над законодавчою діяльністю парламенту приймає узаконені форми у вигляді так званого конституційного нагляду: наприклад, в США – це тлумачення Конституції Верховним судом, у ФРН - надконституційні рішення федерального Конституційного суду [7, с. 12].

Таким чином, загальною тенденцією для сучасних держав є послаблення принципу парламентської відповідальності уряду та зміцнення виконавчої влади. Ці тенденції породжуються ускладненням громадського

життя, необхідністю запобігання надмірного вторгнення парламентаризму в сферу діяльності виконавчої влади.

Факторами, що сприяють зниженню престижу сучасного парламентаризму та посиленню впливу виконавчої галузі влади, можуть бути такі:

– завдяки специфіці своєї діяльності, виконавча вертикаль влади має у своєму розпорядженні кадри, а також володіє фінансовими та матеріальними ресурсами, і дозволяють оперативно впливати на ситуацію. Тому, в очах мас створюється образ, що саме від уряду, а не від парламентаріїв, що приймають закони, реальні результати й дії яких проявляються не так швидко, залежить реальне становище. Тому найчастіше успіхи приписуються виконавчій владі, а не законодавчому органу;

– на уряді завжди лежить більша частка відповідальності за роботу, ніж на парламентаріях, які не повною мірою відповідають за прийняття навіть слабких законів. Тому населення скептично відноситься до народних обранців, які, на їх думку, більшою мірою створюють труднощі в роботі уряду;

– деякі ЗМІ перебувають у безпосередній залежності від виконавчої влади, і тому вони досить часто представляють роботу уряду в більш сприятливому світлі, ніж діяльність парламентаріїв;

– у масовій свідомості завжди сильними були традиції етатизму, що складаються в тому, що народ частіше уповірає на сильну особистість в особі президента (прем'єра), яка здатна навести порядок, чим будь-який представницький орган, де ведуться дискусії. У виборців виникає ілюзія із приводу високого рівня життя парламентаріїв, які існують за рахунок коштів платників податків;

– в економічно розвинених державах зі стійкою політичною системою суспільство не проявляє належного інтересу до політики. На перший план висувається прагнення до особистого успіху, а інтерес до

політики відсувається на задній план і проявляється у відносно високому ступені абсентеїзму. На тлі індивідуалізації життя окремої людини громадяни втрачають інтерес до діяльності парламентаріїв, а перемога президента на виборах, що персоніфікує всі нації, є прикладом у досягненні мети. Тому, не випадково суспільна думка, особливо на переломних етапах історії, найчастіше виявляється на боку президента, а не законодавчого органу.

Проте, політична практика держав в останні десятиліття приводить до висновку, що парламент аж ніяк не зжив себе, і подібно іншим інститутам, він не вичерпав свою роль важливого інституту демократії. Післявоєнний досвід розвитку політичної системи в розвинених країнах свідчить про те, що парламент є стабілізуючим фактором державного устрою. Разом з іншими органами влади парламент здійснює всі основні функції держави, надаючи цьому процесу характер здійснення волі всього населення. Парламент легалізує владу у формі представницького правління народу та сприяє досягненню компромісів між різними політичними партіями, зокрема досягненню угоди між консервативними й соціал-реформістськими партіями. Крім того, він приймає закони, чим утворює найважливішу частину правової надбудови.

### *Висновки до Розділу 1.*

Таким чином, парламентаризм – це система організації та функціонування державної влади, що заснована на принципі розподілу влади й верховенстві закону, при формально привілейованому положенні парламенту, що обирається на вільних виборах за участю політичних партій.

Парламентаризм є шкалою соціальних цінностей, де панує закон, де затвердилися принципи верховенства права та існує розподіл влади, де громадянське суспільство характеризується демократизмом і високою



політико-правовою культурою. Парламентаризм розглядається як система організації й функціонування верховної державної влади, що характеризується чітким розподілом законодавчих і виконавчих функцій при привілейованому положенні законодавчого органу – парламенту стосовно інших державних органів. Іноді під парламентаризмом у вузькому змісті розуміється парламентська тактика політичних партій. Більш правомірною є широке політологічне трактування парламентаризму як політичної системи, де суверенна воля народу знаходить своє втілення в діяльності вищої представницької установи, яка здійснює законодавчу діяльність і контроль за органами виконавчої влади та гарантує захист інтересів як більшості, так і меншості громадян. Серед найважливіших елементів парламентаризму можна виділити дотримання принципу розподілу влади; безумовне верховенство права; наявність в суспільстві законодавчої та представницької установи – парламенту; наявність системи політичних партій парламентського типу; демократичний процес формування парламенту і його публічність.

У контексті дослідження парламентаризм буде розглядатися як система організації вищих органів державної влади, в якій парламент, як вищий представницький і законодавчий орган, займає домінуюче положення в системі розподілу владних повноважень; як форма представницької влади, що припускає залучення до прийняття політичних рішень максимально широкого спектру громадян; як сукупність інституціональних і конституційно-правових механізмів реалізації інтересів певних груп населення.

Незважаючи на суперечливість характеру розвитку сучасного парламентаризму, у більшості країн світу парламенти стали органічною частиною державної влади. Вони виконують головну владну функцію через створення законодавчої основи суспільства, держави. Закони стають

основним джерелом права в більшості країн світу. Це дозволяє характеризувати парламенти як закономірне міжнародне явище.

## Розділ 2

### **Функції парламенту та форми його взаємодії з іншими інститутами влади.**

#### **2.1** *Функції парламенту та загальні засади парламентської системи.*

Сучасний парламент, як інститут влади, володіє багатьма функціями, має особливу внутрішню структуру й організаційну структуру.

Виходячи з того, що парламент є представницьким органом, безумовно головною його функцією є представницька, яка служить політичному вираженню інтересів суспільства. В процесі політизації інтересів, їхньої трансформації в політичну волю та проекти рішень парламент покликаний розкривати конфлікти інтересів і знаходити можливі компроміси. Цю функцію парламент здійснює на основі демократичного виборчого права та демократичної системи виборів. Здійснення цієї функції гарантується функціонуванням партій як організованої політичної сили, яка є виразником і посередником інтересів і волі виборців. Гарантом реалізації представницької функції парламенту є демократична виборча система в сукупності з конкуренцією в умовах багатопартійності. Зміст та характер представництва інтересів у сучасному парламентаризмі відрізняються комплексністю та наявністю безлічі принципів. Найважливіші з них – партійне представництво, територіальне представництво, корпоративне представництво інтересів і етнічне представництво [54, с. 239].

Як вважає В. Шаповал, загалом, слід говорити не про представницьку функцію парламенту, а скоріше про його представницький характер, що випливає з багатовікових парламентських традицій. До речі, у Великобританії закони, які регламентують порядок проведення виборів до нижньої палати

парламенту, називаються актами про народне представництво. Представницький характер відповідних органів забезпечується тим, що вони формуються шляхом прямих і загальних виборів. У цьому контексті Конституція України створює декілька проблем для правильного праворозуміння. Зокрема, в частині другій статті 5 Конституції зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади чи органи місцевого самоврядування. Якщо розуміти зміст цієї статті буквально, то виходить, що народ України здійснює владу через будь-які органи державної влади, наприклад – через суди. Відповідно, виникає питання про те, чи дійсно народ може здійснювати владу через суди. У вітчизняній науковій літературі прямої відповіді на це питання немає. Є ще один цікавий приклад, який варто згадати, говорячи про представницький характер тих чи інших органів. Очевидно, що народне представництво тісно пов'язане з представницьким мандатом. У статті 103 Конституції опосередковано наголошується на тому, що Президент України має представницький мандат (принаймні, такий висновок випливає з того, що Президент не може мати іншого представницького мандату). Виникає питання: чи можна говорити про те, що наявність у глави держави представницького мандату надає йому характер представницького органу? Пряма відповідь на це питання також відсутня. У пункті 3 частини першої статті 106 Конституції України говориться про те, що Президент здійснює представництво – представляє державу у міжнародних відносинах. Це – функціональне призначення Президента, тобто у даному випадку він здійснює функцію представництва держави у міжнародних відносинах. Багато хто негативно реагує на таке формулювання, стверджуючи, що в Україні існує єдиний представницький орган – Верховна Рада України, а відтак – Президент не може представляти державу, оскільки не є представницьким органом. Подібні твердження якраз і зумовлені тим, що представництво розуміють як роль. Тобто, Президент

здійснює представницькі функції, представляючи державу у міжнародних відносинах, а парламент – має представницький характер [201, с. 1-2].

Партійне представництво проявляється в парламентському представництві різних суспільно-економічних альтернатив пропорційно тій підтримці, якою вони користуються в суспільстві. Цей принцип може бути гарантований як в однопалатній, так і в двопалатній парламентській системі. Для реалізації інших принципів представництва – територіального, корпоративна та етнічного – необхідна система простого або складного двопалатного парламенту. Проста двопалатна система має місце у випадку, коли поряд з палатою депутатів, що виникла шляхом прямих виборів, членство в другій палаті обумовлено єдиним персональним принципом. Типові приклади тому – палата лордів, верхня палата, сенат і т. д. Друга палата може бути заснована й на іншому єдиному принципі – територіальному, в інтересах пропорційного представництва окремих федерацій, провінцій і т. п. Заснована на декількох принципах друга палата характеризується сполученням персональних, територіального принципів один з одним або з якими-небудь іншими. Найпоширенішим є однопалатний парламент, заснований на прямих виборах, або ж так звана проста двопалатна парламентська система, при якій одна палата виникає в результаті прямих виборів населення, а інша – на основі територіальної пропорційності [57, с. 12].

Парламент як орган влади, приймає рішення. Він здійснює вибір альтернатив суспільно-економічного та політичного розвитку суспільства в цілому і його основних підсистемах, їхню структуру, політичний зміст. В сучасних політичних системах соціально-політичні альтернативи формулюються парламентськими партіями. Виборці віддають свої голоси відповідно до оцінки політичних альтернатив, виражених в їхніх програмах. Підтримка, надається саме партіям, їхня участь в парламенті відображає волю виборців, легітимізує стратегію та програму партій, що перемогли на

виборах. Після перемоги на виборах і здобуття парламентської більшості положення програм політичних програм партії (партій) трансформуються в парламентські рішення. Ця трансформація відбувається в рамках специфічної процедури прийняття рішень. Повсякденне функціонування та реалізація парламентської влади обумовлені цією процедурою, при якій одночасно сполучаються правова, професійна раціональність і розумність прийнятих рішень, а також вимоги парламентської демократії.

Законодавча функція є визначальною функцією парламенту, і від ефективності її виконання залежить стан гарантій захисту прав і свобод людини, доступ до механізмів влади, чіткість в роботі самого державного механізму, загальна атмосфера в суспільстві. Якщо поверхнево прослідкувати за динамікою законодавчої діяльності Верховної Ради України, то кількісні показники цієї діяльності, на перший погляд, є досить обнадійливими. Питома вага законів у масиві законодавства зростає, і це цілком відповідає букві і духу Конституції, зокрема статті 92 Основного Закону, яка визначає перелік питань, які мають регулюватись виключно законом. Якщо ж провести поглиблений аналіз діяльності національного законодавчого органу, то висновки будуть не зовсім втішними. На превеликий жаль, зростання кількості законів несупроводжується зростанням їх якості [89, с. 3].

Якщо розглядати парламент як ключовий орган законодавчої влади, яка тлумачиться в контексті класичної доктрини розподілу державної влади, то першим кроком тоді є висвітлення законодавчої функції парламенту. Парламенти, фактично, виробляючи і втілюючи державну політику, відіграють у політичному управлінні вирішальну роль. Звісно, їх основним повноваженням є прийняття законів. Однак акцентувати увагу слід, насамперед, не на самій законодавчій функції, а на передумовах, що є її основою. Тобто, парламент, як орган законодавчої влади, набуває свої повноваження, насамперед, як колегіальний носій і виразник суспільного інтересу [61, с. 11]. Інакше кажучи, парламенти приймають закони,

обов'язкові до виконання на всій території держави, бо їхній депутатський корпус якраз і представляє громадян-виборців, що делегують частину своєї суверенної влади державі в особі парламенту. Ця теза стає зрозумілішою, якщо розглядати її скрізь призму до класичного тлумачення демократії як влади народу. Справді, демократія неможлива без народовладдя. Адже через народовладдя та народний суверенітет встановлюється зв'язок між народом (громадянами) й державою. На сучасному етапі такі поняття, як «демократія», «конституціоналізм», «конституційний лад», «державність» тощо, просто неможливо аналізувати відірвано від поняття «народовладдя». Не випадково в статті 5 Конституції зазначається: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування». Подібне положення (попри певні відмінності в реальних юридичних формулюваннях) міститься в переважній більшості сучасних конституцій демократичних держав [Див., напр.: 109, с. 22]..

Законодавчі повноваження парламент здійснює відповідно до процедури, передбаченої регламентами палат. Першою стадією законодавчого процесу є внесення законопроекту. Парламент зобов'язаний прийняти законопроект до розгляду тільки в тому випадку, що він внесений відповідно до встановлених правил особою або органом, що володіє правом законодавчої ініціативи. Ця ініціатива може бути урядовою; парламентською; народною та спеціальною (наприклад, органами, які спеціально визначені в конституції держави). Найбільшу значимість мають урядова й парламентська ініціативи [142, с. 89].

В. Козюбра вважає, що в частині удосконалення здійснення парламентом своєї законодавчої функції, слід розвивати ідею певного обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України, наприклад, шляхом закріплення права законодавчої ініціативи за певною групою народних депутатів України, а не окремими членами парламенту.

Зарубіжний досвід переконливо свідчить про те, що більшість законопроектів вносяться на розгляд парламенту урядом, і це має певну логіку. Адже саме уряд може залучити до підготовки законопроектів відповідних фахівців, володіє необхідними для цього фінансовими ресурсами, спирається на підтримку парламентської більшості. Ідея щодо необхідності закріплення різних процедур прийняття для різних законів (простою більшістю, абсолютною більшістю, кваліфікованою більшістю) сама по собі є правильною. Але такі процедури мають впроваджуватись одночасно з введенням поділу законів на прості, органічні, конституційні [89, с. 5].

В системі поділу влади поряд з наявністю механізмів стримувань та противаг парламент наділений в одних випадках винятковими або спеціальними повноваженнями. Правові повноваження в області контролю, звіту та залучення до відповідальності є досить великими, але використовуються вони як виняткові.

Сучасний парламент також є головним форумом політичної гласності, це такий інститут, де представники партії, уряд, депутати, які пропонують різні альтернативи рішення, парламентські фракції, комісії зобов'язані відкрито заявляти про свої позиції, наміри, професійно, політично аргументуючи й розвиваючи їх. Якщо цього не відбувається, то будь-якого депутата, будь-яку комісію або фракцію (або їх представника), будь-якого члена уряду можна змусити відкрито аргументувати свою позицію. Парламент, як форум політичної гласності, вимагає від партій, уряду, депутатів відкритої політичної полеміки. Обмеження парламентської гласності (на пленарних засіданнях, засіданнях комісій) прийнятно тільки в надзвичайних випадках і в певних умовах.

Демократично обраний парламент, який здійснює свої функції є найважливішим інститутом легітимації. Сучасний парламент, як ціле, як організація та система інститутів, здійснює свою легітимаційну функцію за допомогою юридично закріпленого та регульованого функціонування.



Парламентська легітимація – це легітимація організації, інституту, а не окремої особи; ця функція належить не депутатові або депутатам, а парламенту в цілому. З одного боку, парламентська легітимація – це слідство демократичного обрання парламенту, демократизму його функціонування та гласності, з іншого боку, легітимаційний ефект парламенту поширюється на всю політичну систему, включаючи позапарламентські державні інститути.

Таким чином, влада парламенту є похідною від суверенітету народу на основі демократичних виборів. В інтересах виконання певних функцій парламент наділяється легітимною владою; у системі поділу влади парламентська влада є обмеженою, відособленою від інших підсистем влади, але в той же час змушена взаємодіяти з ними; влада парламенту – конституційна, нормативно гарантована влада; парламентська влада сполучена з виконанням певних функцій. Щодо цього вона має гарантований масштаб і характер, а самі функції об'єктивно обумовлюють як широту повноважень парламенту, так і їхні межі; парламентська влада й парламентаризм, як специфічна структура та система влади, є частиною партійної політичної системи, в умовах якої партії ведуть боротьбу один з одним за владу в парламенті.

Характеризуючи процес реалізації влади народом, поряд з формами безпосередньої демократії особливу увагу завжди приділяють парламенту, адже, як виборний орган державної влади, він являє собою специфічний зріз політичних та інших інтересів суспільства [187, с. 46]. Парламенти, як правило, формуються шляхом безпосереднього народного волевиявлення (виняток становлять створені за процедурою непрямих виборів). Завдяки цій найвищій формі політико-правової легітимації вони й набувають законодавчу функцію. Адже закон, відповідно до свого доктринального тлумачення, є нормативно-правовим актом найвищого представницького органу державної влади або всього народу (під час референдуму), який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю та інтереси більшості населення і

має найвищу або вищу юридичну силу по відношенню до всіх інших нормативно-правових актів. Закон часто визначається як державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини шляхом визначення юридичного статусу та встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин і юридичної відповідальності за порушення цих правил. Як відомо, норма визнається обов'язковою для громадян у тому випадку, якщо вони самі мають відношення до її прийняття. Тому, в процесі прийняття закону має бути реалізована процедура залучення народу (суспільства). Інституційною формою такого залучення і є діяльність парламенту й інститут парламентаризму.

Тобто, говорячи про роль і значущість парламентів в політичному процесі, слід зазначити, що вони виконують надзвичайно важливу функцію зв'язку між системою державного управління загалом та суспільством. Парламенти є каналом зв'язку, який працює в межах тієї чи іншої політичної системи й дає змогу державі адекватно та вчасно реагувати на вимоги й потреби суспільства [191, с. 43]. Представники народу є свого роду «довіреними особами», які можуть діяти на власний розсуд і цілком самостійно в міру своєї компетенції та розуміння сутності справ. Тут мова йде не про безпосереднє представництво конкретних політичних інтересів, а про представницьку участь суспільства в політичному процесі. Імперативна сила законів, що приймаються парламентом, легітимується тим, що цей орган державної влади діє від імені всього народу та в його інтересах. Треба зауважити, що навіть попри всю критику парламентів та парламентаризму, саме завдяки парламентам народ отримує можливість здійснювати владу, що може бути охарактеризована як народне самоврядування через державні інституції [210, с. 64].

Хотілося б звернути особливу увагу на функцію політичної легітимації. На перший погляд, її віднесення до групи функцій парламенту є

незрозумілим, але, якщо розуміти інститут парламентаризму з точки зору змісту його діяльності, її визначити її як творчу, продуману, організуючу та регулюючу, яка здійснює загальний вплив на суспільну життєдіяльність, то стає зрозумілим, що акти легітимації лише підтверджують певний статус органів політичної влади. Загалом, увесь політичний процес пов'язаний не тільки з циркуляцією політичної влади, а й із її формуванням, бо від того, як ця влада сформована і як сприймається суспільством, залежать спосіб і наслідки здійснення політичного процесу. Політична легітимація, таким чином, є базовою функцією парламенту. Вона направлена на сприяння визнання політичного режиму загалом та на забезпечення прозорості розробки та прийняття законів. З огляду на це цілком можна пов'язати політичну легітимацію з функціями парламенту, які мають безпосереднє відношення до формування та розвитку механізмів політичного процесу.

Парламентський контроль передбачає систему норм, які визначають порядок нагляду та перевірки діяльності органів виконавчої влади та її оцінки із застосуванням відповідних санкцій (вотум недовіри, імпічмент тощо). Цю функцію сучасних парламентів варто розглядати в контексті розвитку політичної влади. У цьому, з одного боку, завдяки своїм контрольним функціям парламенти отримують реальні можливості підтримувати баланс у системі політичної влади. Адже, ефективний парламентський контроль унеможливорює узурпацію всієї повноти політичної влади жодним із органів державної влади. З другого боку, завдяки різноманітним формам парламентського контролю, парламенти спрямовують механізм політичного процесу в напрямку узгодження дій владних інститутів, коли сам механізм політичного процесу постає як одне ціле, а не як сукупність різноманітних елементів [121, с. 17].

Важливою функцією сучасних парламентів є функція політичного оновлення. Її роль і значущість є очевидними, особливо в аспекті розгляду парламентаризму в динаміко-діалектичному аспекті, а не в аспекті політичної

статисти, особливо коли мова де про структурну та інституційну організацію цього механізму. Політична динаміка виступає головною характеристикою політичного розвитку, зміни систем політичної влади та політичного процесу. Дійсно, завдяки цієї функції в політичному процесі відбувається постійне оновлення політичних еліт. В авторитарних режимах ця функція парламенту практично не працює, оскільки на органи законодавчої влади покладено лише функцію формального узаконення політичних рішень, які приймаються правлячою верхівкою або владною клікою. Але за демократичних політичних режимів саме парламенти стають є каналом для входження нової політичної еліти в практику політичного процесу та для здійснення безпосереднього впливу на динаміку політичного розвитку. На думку В. Меркель та А. Круассан, до того ж успішність і ефективність реалізації цієї функції можуть бути одним із критеріїв визначення рівня демократичності політичного процесу, адже нейтралізація або свідоме обмеження функції політичного оновлення політичної еліти призводить до своєрідної консервації політичних еліт й уповільнення механізмів політичного розвитку, відтворення напрацьованих схем збереження влади за певними політичними силами, угрупованнями, кланами [129, с. 28].

Таким чином, дослідивши основні функції парламентів в політичному процесі, можна сказати, що головними безумовно є функція народного представництва, законодавча функція, функція політичної легітимації, функція парламентського контролю та політичного оновлення еліт. Кожна з них покликана сприяти консолідації різних елементів загального процесу формування та реалізації політичної влади. Подальший розвиток політичної системи України значною мірою залежить від реалізації функціонального потенціалу кожного з елементів механізму політичного процесу.

Основними елементами внутрішньої організації палат сучасного парламенту є партійні об'єднання членів палат; керівні органи палат та парламентські комісії (комітети). У багатьох країнах існує регламент

діяльності партійних об'єднань членів палат, встановлюється партійний мінімум. Голова палати може бути як безпартійною (Великобританія), так і партійною (від фракційної більшості). У керівні органи палат входять, крім голів, їхні заступники, секретарі та спостерігачі. Звичайно керівні органи палат формуються на пропорційній основі [63, с. 18].

Парламентські комітети діляться на дві категорії: тимчасові та постійні. Тимчасові комітети, створюються для розгляду якої-небудь справи, можуть ще називатися спеціальними комісіями. Партійний склад комітетів пропорційний партійному складу палат. При цьому голови комітетів працюють постійно, а члени комітетів - на тимчасовій основі. Вибори голови комітету здійснюються, як правило, самими членами комітету; призначаються головою палати, або виходячи із правил старшинства. Основна робота комітетів і комісій пов'язана із законотворчою діяльністю уряду.

Статус парламентаріїв може передбачати імперативний або вільний мандат. У першому випадку парламентарій залежить від своїх виборців і навіть має право переходу з однієї партії в іншу, зберігаючи за собою мандат. Значною мірою на позицію парламентарія впливає лобі. Лобізм особливо розвинений у США. Лобізм – система контор, агентів монополій при законодавчих органах, які здійснюють тиск на законодавців. Кожний депутат парламенту має привілеї. Це привілеї невідповідальності та недоторканності. Крім того, депутат має право на такі дії, як право законодавчої ініціативи, право голосу, право запиту як в усній, так і в писемній формі [60, с. 34]. Основні розходження формування й діяльності двох палат передбачають здійснення процесу стримування, збереження рівноваги, відповідно до засад механічної теорії.

Основний принцип парламентської системи полягає в тому, що уряд формується не главою держави – президентом, а лідерами партій парламентської більшості. Тому, уряд відповідальний перед парламентом, а парламент має право виражати йому довіру або недовіру. У випадку, коли

більшість депутатів голосує за вотум недовіри уряду, вона в повному складі, включаючи й прем'єр-міністра, йде у відставку. Таким чином, при парламентській системі уряд знаходиться при владі тільки доти, поки він має підтримку парламентської більшості.

Іншим важливим принципом парламентської системи є те, що главою вищої виконавчої влади по конституції вважається прем'єр-міністр, а не глава держави (президент або монарх). Якщо при президентській системі кабінет міністрів є лише дорадчим органом, то при парламентській системі прем'єр-міністр – це орган, що приймає політичні рішення разом з кабінетом, тобто на колегіальній основі. Очолюючи уряд, прем'єр-міністр не є одночасно й главою держави, а тому не має у своєму розпорядженні такі широкі владні повноваження, як президент при президентській системі.

На відміну від президентської системи, при якій уряд знаходиться при владі, поки він влаштовує президента, при парламентській системі уряд залежить від результатів парламентських виборів. Ці вибори в більшості країн з парламентською системою проходять за пропорційною або змішаною виборчими системами. Обидві системи припускають, що депутати парламенту повністю або частково обираються виборцями у відповідності зі списками кандидатів, сформованих партіями. Дія виборчих систем таких типів приводить до того, що за підсумками виборів або одна партія утворює парламентську більшість, або жодна партія не одержує більшості в парламенті [66, с. 19].

При парламентській системі результат виборів має самий безпосередній вплив на склад уряду: або утворюється уряд з представників тої партії, що одержала на виборах більшість депутатських місць у парламенті, або із представників партій, що об'єдналися в коаліцію для створення блоку парламентської більшості. Можливий і третій варіант, коли уряд по партійному складі представляє меншість, і його перебування у владі цілком

залежить від підтримки з боку тих партій у парламенті, чії представники не входять до цього уряду.

Однопартійний уряд при парламентській системі найбільш характерний для таких країн, як Великобританія, Франція, Японія, Канада, Австралія. У свою чергу, в Італії, Нідерландах, Бельгії, ФРН, Швейцарії, Данії, Норвегії, Фінляндії, Ізраїлі у владі перебувають коаліційні уряди. При однопартійному уряді прем'єр-міністром, як правило, стає лідер партії, яка перемогла на виборах. При коаліційному уряді прем'єр-міністром стає лідер найбільш впливової партії з тих, які утворили блок парламентської більшості або меншості [56, с. 162].

При парламентській системі прем'єр-міністр, будучи главою кабінету та партії, є відповідальним не тільки перед парламентом, але й перед своєю партією. Саме їй він зобов'язаний своїм приходом до влади, і тому прем'єр-міністр, визначаючи політичний курс уряду, насамперед, порівнює його з установками своєї партії. Особливо зростає залежність прем'єр-міністра від партії, коли його кабінет складається із представників декількох партій. В цих умовах прем'єру доводиться маневрувати та йти на компроміс для збереження консенсусу в уряді та задля запобігання розпаду урядової коаліції. У порівнянні з однопартійним урядом позиції коаліційного більшості нестійкі.

При парламентській системі партії в парламенті відрізняються великою згуртованістю та твердою дисципліною, коли справа стосується підтримки «свого» уряду. Разом з тим і в правлячій партії може виникнути невдоволення діями свого партійного лідера, який є прем'єр-міністром. Іноді правляча партія обирає нового партійного лідера, і тоді він автоматично стає новим прем'єр-міністром до нових парламентських виборів. Наприклад, така заміна партійного лідера при збереженні правлячої партії у владі відбулася у Великобританії в 1991 році, коли консерватори змусили піти з поста лідера партії М. Тетчер, і її спадкоємець відразу зайняв пост глави уряду. У Японії подібна процедура зміни прем'єр-міністра і його кабінету відбувається досить

часто, що є результатом угод між лідерами різних фракцій у правлячій ліберально-демократичній партії [170, с. 79].

При парламентській системі багато депутатів, які займають важливе положення у своїх партіях, стають одночасно членами кабінету міністрів. Як правило, прем'єр-міністр залишається членом парламенту та зберігає депутатський мандат. Якщо ж на парламентських виборах хтось зі членів кабінету, хто є одночасно депутатом, зазнає поразки, то він (у тому числі й прем'єр-міністр) звичайно йде у відставку та з урядової посади. Таким чином, при парламентській системі на склад уряду можуть впливати не тільки депутати парламенту, але й виборці [8, с. 6].

При парламентській системі прем'єр-міністр, який є главою вищої виконавчої влади, не є главою держави. Цю посаду займають президенти або монархи. Але, на відміну від президентської системи глава держави, в цьому випадку, має досить обмежені, хоча й важливі повноваження. При певних обставинах глава держави може розпустити парламент і призначити нові парламентські вибори. В деяких країнах з парламентською формою правління саме глава держави доручає тому або іншому політичному лідеру сформувати уряд. Однак, при парламентській системі глава держави фактично не може скасувати яке-небудь рішення парламенту та уряду. Єдине, що він може зробити, якщо він не згодний з якимось законом або рішенням уряду, - це не підписати закон і повернути його на додатковий розгляд парламенту або ж звернутися до вищих судових інстанцій з проханням визначити конституційність акції кабінету міністрів. Сам же президент не має право вето на дії парламенту та уряду.

В деяких країнах з парламентською системою, наприклад, у ФРН, Італії, Ізраїлі, Сінгапурі, президента обирає парламент; в Австрії, Ірландії та Португалії його обирають всенародним голосуванням. У цілому, при парламентській системі президент або монарх виступає як вищий арбітр у взаєминах, він сприймається як позапартійний вищий державний діяч, який



символізує загальнонаціональну єдність і гарантію законності дій державної влади. Крім того, глава держави представляє свою країну в протокольних заходах і церемоніях [10, с. 12]. Однак, в умовах парламентської системи глава держави не має повноважень при формуванні державної політики. Провідними політичними інститутами при парламентській системі залишаються партії, парламент, підзвітні йому уряд на чолі із прем'єр-міністром, який є й главою виконавської влади, і лідером своєї партії.

Сутність сучасного парламентаризму вичерпується даними критеріями, всі інші існуючі характеристики є похідними. Це парламентські вибори, внутрішнє функціонування парламенту, його структура, організаційна система, його зв'язок з іншими факторами влади, статус депутата й т. д.

Більше проблем сьогодні виникає навколо питання збалансованості повноважень у системі державної влади. Деякі дослідники вважають, що в сучасних умовах демократичного розвитку роль і значущість парламентів лише посилюватимуться [14, с. 27]. Інші вважають, що головним повинен бути принцип паритетності у взаємодії гілок державної влади [25, с. 108]. У функціонування політичного процесу парламенти відіграють ключову роль, адже саме вони дозволяють синтезувати та гармонізувати політичний процес через поєднання державних і суспільних інтересів, повноважень державного та представницького за своєю природою органу.

Таким чином, охарактеризувавши роль парламенту в політичному процесі, можна сказати, що, окрім законодавчої, до найважливіших функцій політичного управління варто віднести контрольню-наглядову, політичного оновлення та політичної легітимації. Кожна з них дає змогу парламенту не лише реалізовувати належну йому політичну владу, а й брати опосередковану чи безпосередню участь в процесі формування загальних політичних цілей і їх практичного втілення. При цьому (зважаючи на те, що участь в політичному процесі беруть й інші органи державної влади) парламенти

шляхом реалізації згаданих функцій отримують змогу коригувати розподіл політичної влади та сприяти її збалансуванню.

## *2.2 Парламентаризм і інститути виконавчої влади.*

Проблема взаємин між інститутами виконавчої та законодавчої влади має важливе значення оскільки, з одного боку, співвідношення повноважень виконавчої та законодавчої влади є однією з основних характеристик будь-якого політичного режиму. З іншого боку, варто враховувати, що багато чого залежить і від особистих політичних амбіцій і представлень урядових діячів і законодавців, а також і те, що нерідко конфлікти між виконавчою та законодавчою владою породжуються об'єктивною складністю суспільних проблем, з якими зіштовхується сучасна державна політика.

Встановлена в європейських країнах парламентарна конституційна модель характеризується тим, що інститут президента та виконавча влада (уряд) функціонують значною мірою окремо, розрізняються як по способах формування, так і по сукупності здійснюваних ними політичних функціях. У той же час, в деяких державах існує й більш тверда напівпрезидентська модель, що припускає більш тісний взаємозв'язок між главою держави та урядом [27, с. 38 ]. Отже, з одного боку, можна говорити про два різні інститути виконавчої влади в парламентській формі правління, а з іншого боку – про певну єдність виконавчих органів при змішаній або напівпрезидентській моделі політичного устрою.

Світова політична практика свідчить про різноманіття форм функціонування інституту президентства, тому аналіз переваг парламентських і президентських республік відіграє важливе значення для розуміння політичних процесів. І хоча формальні розходження в

конституційному устрої цих країн, можливо, не настільки великі, у реальному житті вони рухаються в різних напрямках.

Серед основних причин деконсолідації президентських республік багато фахівців називають багатопартійні системи. Політологи звертають увагу на те, що тільки Колумбія, Коста-Ріка, США та Венесуела з 31 держави із стійкою демократією, що існують не менш 25 років підряд, мають президентські режими (24 – парламентські, 2 – напівпрезидентські, 1 – гібридну), і в жодній із зазначених чотирьох країн немає багатопартійної системи. Є тільки один історичний приклад: Чилі з 1933 по 1973 рр. Таким чином, на думку фахівців, президентство в сполученні з багатопартійністю утворює засади, які зводять шанси демократичної консолідації до мінімуму.

Тим часом така комбінація зустрічається досить часто. В 80-ті роки ХХ ст. з 31 президентської демократії майже половина (15) мала багатопартійні системи. Тільки одна з них виявилася живучою, у той час як половина (5 з 10) президентських республік із двопартійною системою, що дозволяє контролювати парламент, проіснувала не менш 25 років.

Саме багатопартійність робить президентські демократії особливо вразливими, оскільки вона породжує три негативних ефекти: 1) більша ймовірність паралічу влади внаслідок протистояння президента та парламенту; 2) сильна ідеологічна поляризація політичного життя; 3) складність створення міжпартійних коаліцій президентської більшості [45, с. 9].

Вразливість президентських демократій змушує аналітиків шукати рятівні рецепти. Одні пропонують шукати оздоровлення політичної системи зі скорочення кількості парламентських партій шляхом зміни виборчого законодавства. При цьому вважається необхідним не втрачати реальності, оскільки штучне насадження двопартійної системи може принести тільки шкоду. Більш радикальним рішенням є рух від президентства до парламентаризму. Шанси на успіх такого реформування режиму теж багато в

чому визначається станом партійної системи. Чим сильнішими є політичні партії, тим легше перейти до парламентського правління.

Симпатії до президентства або парламентаризму визначаються, також, логікою боротьби за владні ресурси держави. Представники старої еліти, віддають перевагу президентству, тому що так легше тримати ситуацію під контролем, не підпускаючи чужинців. Нові люди, що піднялися на антикомуністичній хвилі, обирають парламентську систему, оскільки вона відкриває їм більш широкі можливості доступу до влади. Залежно від того, хто й на чому робить акцент, і визначаються перспективи демократії.

У більшості розглянутих країн введення поста президента було продиктовано, з одного боку, необхідністю реалізації принципу поділу влади як основного принципу демократичного конституційного устрою. З іншого боку, про що, зокрема, свідчить специфіка угод круглого столу у Польщі, інститут президента розглядався на початковому етапі перехідного процесу як прояв компромісу між владою та суспільством [177, с. 139].

Аналізуючи процес становлення та функціонування інституту президента в країнах Європи, політологи виділяють наступні закономірності. По-перше, чим сильнішою була роль реформованої компартії (або її колишніх видних функціонерів) у ході змін, тим сильнішим був створений інститут президента, чим вищою була роль колишніх дисидентів, тим сильнішим став парламент. По-друге, в тих країнах, де президент має значні повноваження та обирається безпосередньо населенням, він на практиці, незалежно від конституційних обмежень, є лідером однієї із провідних політичних партій, тому що, не опираючись на організаційно-пропагандистську машину неможливо стати президентом. В країнах, де президент має незначні функції та обирається парламентом, що займає цей пост, особа прагне бути максимально нейтральною через те, що інакше вкрай складно набрати необхідну більшість голосів у парламенті, тому що жодна партія в умовах пропорційної системи обрання парламенту такої більшої не має. В такій

ситуації для партійних лідерів більш привабливим стає пост прем'єр-міністра [36, с. 112]. Про це, зокрема, свідчить досвід словацького парламентаризму, специфіка якого обумовлена наступними факторами конституційного та політичного характеру. По-перше, принцип домінуючої ролі парламенту – основний в епоху комуністичного правління – був включений у Конституцію Словаччини 1992 р. в якості ключового [95]. У той же час цей принцип означає також і те, що будь-яка організована більшість може встановити повний контроль над розвитком політичного процесу. По-друге, виборча система на основі пропорційного представництва в поєднанні з національними та ідеологічними розходженнями привели до формування в країні багатопартійної системи, де була відсутня партійна дисципліна й не було погодженості дій. Під час відсутності інституціонально закріплених механізмів забезпечення згуртованості партій, Рух за демократичну Словаччину домагався підпорядкування партійній дисципліні за допомогою застосування неформальних важелів, запозичених у колишнього комуністичного режиму. Таким чином, як це було за старих часів, формальні положення конституції ігнорувалися, а домінуючий вплив придбали неписані правила певної політичної партії. По-третє, реальним слідством розвитку словацького парламентаризму в 1994-1999 рр. стало посилення позицій кабінету міністрів, що в умовах підтримки парламентської більшості мав монопольне право контролю над законодавчою владою [185, с. 15].

Існують також певні закономірності й відносно реальної ролі інституту президента в політичних системах світу. В конкретно-політичній ситуації роль президента найчастіше виявляється більш значною, ніж це формально передбачено законом. Так, авторитет інституту безпосередньо пов'язаний з особистим авторитетом людини, яка представляє цей інститут. Вплив інституту президента підсилюється залежно від особистого авторитету й впливу, харизми політика, про що, зокрема, свідчить румунський досвід [186, с. 17]. В Румунії після 1989 р. склався тип правління, в якому поєднані риси

парламентської та президентської республіки. З одного боку, існує підзвітність уряду парламенту, з іншого – прямі президентські вибори. Як вважають фахівці, президенту Румунії надані підвищені повноваження, що знижує непохитність взаємин між виконавчою та законодавчою владою. Якщо юридично були створені умови для функціонування парламентської республіки, то роль президента є політично важливою. Однак важливість інституту президентства визначається здатністю підтримуючих президента партій забезпечити йому парламентську більшість [178, с. 44]. Політична криза 1998 р. у Румунії показала обмеженість президентської влади в умовах неоднорідного парламенту. На відміну від таких парламентських республік, як Чехія або Італія, в Румунії президент не може розпустити парламент і змушений був бути лише свідком політичних подій. Проте, президент використовував наявні в нього можливості для пом'якшення кризи. В січні 1998 р. в умовах зростання кризової ситуації Константінеску виступив зі Зверненням, метою якого був в зсуві центра ваги кризи з рівня взаємних партійних претензій у відкритих ЗМІ на рівень парламентських дебатів [132, с. 32].

Обвинувачуючи парламент у відсутності ефективності та критикуючи уряд за непослідовність реформ, глава держави спробував надати нову роль парламенту, діяльність якого перебувала по суті під керівництвом органу, над яким не було ніякого демократичного контролю, – Координаційної ради коаліції. Засудивши парламентаріїв за нездатність виходити за рамки партійного мислення для подолання кризи, президент нагадав політичним партіям, що вони є лише посередниками між громадянами та владою, а депутати здійснюють свої мандати в індивідуальному порядку й несуть особисту відповідальність за керування країною. Однак, при цьому, він не використовував процедуру Послання парламенту, символічний вплив якого, за деякими оцінками, могло б бути більшим.

В умовах парламентаризму глава держави не має можливості прямого впливу на взаємини інших владних інститутів. Тому, цілком природним є прагнення президентів максимально використовувати наявні владні ресурси відносно інших напрямків політики.

Роль обраного, на певний час, президента тим вища, чим слабкішим є парламент, чим нестійкішим є уряд. Зокрема, введення в 1991 р. пропорційної системи виборів у польський Сейм без яких-небудь виборчих рубежів привело до його сильної партійної роздробленості й неможливості на практиці побудувати парламентську більшість, у результаті чого за перші 20 місяців після парламентських виборів три рази змінювалися прем'єр-міністри, а президент Л. Валенсь мав тим самим більші можливості для втручання в взаємини між основними владними інститутами. Завдяки цьому, правляча еліта зрозуміла, що необхідно створити певні механізми, що стабілізують політичну систему. Це знайшло своє відбиття у двох принципових реформах: у положенні про вибори в Сейм від 28 травня 1993 р. і «Малої Конституції» 1992 р. [141, с. 23].

Нова виборча система в Сейм також ґрунтувалася на принципі пропорційності, але модифікувала цей принцип шляхом введення виборчих рубежів. Брати участь у розподілі мандатів у виборчих округах могли тільки ті виборчі списки, які в масштабі всієї країни одержали не менш 5 % голосів. Однак, якщо даний список був представлений коаліцією, що складався з декількох партій або угруповань, то необхідно було завоювати 8 % голосів у масштабі країни. В свою чергу, для одержання мандатів із всепольського списку необхідно було завоювати 7 % голосів у масштабі країни. Єдине виключення було зроблено відносно списків, заявлених організаціями національних меншостей. В результаті зазначених змін у вересні 1993 р. На виборах у Сейм увійшло тільки 6 угруповань, а сформована коаліція Союзу демократичних лівих сил і Польський крест'янської партії зайняла майже 2/3 місць у парламенті й збереглася протягом усього терміну повноважень Сейму.

Із цього погляду нове положення про вибори повністю відповідало очікуванням. Однак поза Сеймом залишилися багато угруповань, у тому числі праві угруповання й коаліції, що не зуміли домогтися, відповідно, шести- і восьмипроцентного рубежу.

Праві сили зробили висновки зі своєї поразки й перед виборами 1997 р. об'єдналися у Виборчу акцію «Солідарність», і їм вдалося не тільки одержати найбільшу кількість місць у парламенті, але й у коаліції із Союзом волі призначити уряд. Таким чином, вибори 1997 р. принесли також стабілізуючий результат, як і вибори 1993 р. Виборча система й перший досвід змусили політичні партії консолідуватися й тим самим вдалося домогтися політичного результату, передбачуваного її творцями [41, с. 51].

Вплив президента значно підсилюється, якщо він одночасно є лідером партії, що має парламентську більшість. Тут також цікавим є польський досвід створення сучасної системи конституційних взаємин між основними гілками влади. Насамперед, слід зазначити, що «Мала конституція» 1992 р., а потім і Конституція 1997 р. створювалися з думкою про консолідацію політичних угруповань і протидії створенню в Сеймі негативної більшості. Із цією метою автори звернулися до зразків так званого раціонального парламентаризму (на прикладі Німеччині). Обидві конституції прийняли начебто два варіанти відносин між конституційними органами держави: - коли в Сеймі існує виразна та стабільна більшість, тоді Сейм займає позицію, більш сильну стосовно інших органів, і - коли в Сеймі відсутня більшість, тоді розширюються компетенції інших органів, тобто Сенату, уряду та Президента [58, с. 162].

Сучасну конституційну схему взаємин між палатами парламенту, урядом і Президентом Польщі можна представити в такий спосіб. Сенат має право вносити виправлення в закони, прийняті Сеймом, Сейм може відхилити ці виправлення абсолютною більшістю голосів, а якщо такої більшості не буде, закон вважається прийнятим в редакції, що враховує



виправлення Сенату. Уряд, призначений Президентом, повинен потім одержати вотум довіри Сейму (абсолютна більшість голосів), Сейм також може створити свій уряд (для цього також потрібна абсолютна більшість голосів). Однак, якщо не буде більшості, здатної підтримати або створити уряд, то Президент розпускає Сейм. Уряд несе відповідальність перед Сеймом, але вотум недовіри може бути заявлений тільки більшістю від загальної кількості депутатів і повинен мати конструктивний характер, тобто одночасно повинен бути обраний новий прем'єр-міністр. Поки цього не відбудеться, старий уряд може функціонувати як і раніше, навіть якщо він втратив підтримку більшості. Сейм приймає держбюджет, але якщо дебати в парламенті не закінчаться протягом 4 місяців, то Президент має право розпустити Сейм, а фінансове господарство держави буде функціонувати відповідно до урядового проекту бюджету. Тобто, істотним елементом цих рішень є система покарань та премій, коли Сейм нагороджується за здатність побудови стабільної й виразної більшості й карається (до розпуску включно) за внутрішній розклад і нездатність до дій.

В Угорщині та Чехії структура виконавчої влади має багато загального з Німеччиною та Австрією, де канцлер практично виступає главою держави, а президент виконує переважно представницькі функції. Завдяки парламентській системі урядові кризи в цих країнах вирішуються досить швидко та безболісно [127, с. 45]. Це підтверджує досвід Польщі, Болгарії, Румунії. Проте, у деяких країнах дотепер існує проблема більш чіткого визначення статусу глави держави, у противному випадку неясність конституційних трактувань може привести до серйозних інституціональних конфліктів і вповільнення законодавчого процесу. Так, характеризуючи нинішню систему поділу влади в Болгарії, політологи відзначають певну внутрішню суперечливість у нинішньому статусі президента [14, с. 28]. По-перше, не визначені владні ресурси і є неясним, якими засобами розташовує президент для досягнення своїх цілей. По-друге, залишається непроясненим

питання про те, чи є президент виразником народної волі або лише формально утворює новий інституціональний порядок в країні. Серед передумов інституціональних конфліктів, обумовлених специфікою сформованого конституційного устрою в Болгарії, відзначається й те, що поділ влади в країні відбувається по політичній ознаці/ Цим пояснюється той факт, що судова влада й Конституційний суд виявилися політизованими, а боротьба між політичними партіями перетворилася в боротьбу гілок влади.

Важливе значення має також проблема виявлення залежності стабільності інституту президента від партійної дисципліни. Парламентарна система надає лише мінімальну можливість стримувати виконавчу владу, і тому, якщо до влади приходять партія дисциплінованої більшості, переможець одержує все – це політична ситуація, найбільш типова для президентських систем [11, с. 243].

Одним із джерел стабільності виконавчої влади виступає характер взаємин між різними політичними партіями та коаліціями. Як приклад стабілізації політичної системи за допомогою межпартійного компромісу, можна привести Чехію, де протягом останніх років діяв так званий опозиційний договір двох найбільших політичних партій. Виникнення даного договору було обумовлено тим, протягом 1998-2002 рр. у владі в країні перебував соціал-демократичний уряд меншостей (соціал-демократи перемогли виборах 1998 р., але не мали більшості в парламенті). І вищевказаний опозиційний договір гарантував, що кабінет міністрів протримається у владі до кінця терміну дії свого мандата, тобто обидві опозиційні сторони будуть взаємно підтримувати один одного. Безсумнівно, що такий політичний компроміс носить не тільки позитивний характер, будучи прецедентом у плані вироблення стратегії взаємин між опозиційними силами та раціоналізації політичних рішень, але й сприяє зміцненню взаємин між виконавчою та законодавчою владою незалежно від розміщення сил у парламенті й амбіцій окремих політичних лідерів.

Якщо говорити про взаємини президентів і політичних партій, то в більшості країн Європи глави держав були змушені освоювати незвичну для цих країн роль лідерів без партій. Така ситуація склалася в Болгарії, де Ж. Желев був обраний на пост президента завдяки тому, що був лідером Союзу демократичних сил – самої численної фракції в законодавчому органі країни. Ставши президентом, він пішов з керівного поста Союзу й заявив про намір бути президентом усього суспільства, а не тільки тої партії, що висунула його на цей пост. Президент Румунії І. Ілієску спочатку був безперечним лідером широкої коаліції «Фронт національного порятунку», представники якої в перші роки демократичних реформ фактично мали монополію на державну владу. Логіка політичної боротьби привела до розколу цієї коаліції. У результаті Ілієску все-таки був переобраний на пост президента, але угруповання, яке його підтримувало, не одержало абсолютної більшості в парламенті, і румунському президентові довелося штучно маневрувати між різними політичними силами. У Чеській Республіці її колишній глава – президент В. Гавел – у своїй концепції президентства виступив як однодумець президента Болгарії. Він заявив, що президент може максимально виконати своє призначення, тільки будучи незалежним від партій, уряду та парламенту.

Якщо розглядати дане питання в практичній площині, то в конкретно-політичній ситуації концепція безпартійного або нейтрального президента може мати три варіанти розвитку. З однієї сторони, будучи не пов'язаним партійною позицією, глава держави одержує більшу свободу дій і у випадку інституціонального конфлікту може апелювати не тільки до представників виконавчої влади або парламентаріїв, але й до пересічних громадян. З іншого боку, дистанціювання президента від будь-якого партійного угруповання або коаліції може значно обмежити ступінь його впливу на державну політику та підсилити вплив глави уряду і його кабінету. Нарешті, третій варіант обумовлений закріпленням конституційним статусом

президента, що виключає його безпосереднє втручання в законодавчий процес (обмежене право вето на закони, прийняті парламентом) і взаємини між політичними інститутами (обмеження відносно можливості розпуску парламенту, обумовлені обмеженим правом вето), а тому обмежують роль глави держави представницькими функціями. Також як і в другому випадку, при даному варіанті практично всі повноваження в сфері виконавчої влади переходять до уряду, а тому найбільш авторитетним стає пост прем'єр-міністра або ж лідера однієї з авторитетних партій.

У ряді країн північно-західної Європи (конституційні парламентські монархії Данії, Норвегія, Нідерландів) використовуються механізми «негативного парламентаризму». Він передбачає, що прем'єр-міністр та уряд не зобов'язані отримувати вотум довіри від парламенту і відразу після призначення починають працювати. Разом із тим у парламенті залишається право висловити їм вотум недовіри. Така практика сприяє утворенню уряду меншості. Цікавим у цьому контексті є досвід Португалії (змішана форма правління), яка є своєрідним поєднанням «позитивного» та «негативного» парламентаризму. Передбачається, що президент призначає уряд, який протягом 10 днів повинен презентувати парламенту свою програму. Для того, що вона вважалась затвердженою, необхідно, щоб проти неї не проголосувала абсолютна більшість парламентаріїв.

Досвід функціонування інститутів виконавчої влади та їх взаємин із представницькими органами в країнах Європи дозволяє говорити, що формування стабільної системи стримувань та противаг, у рамках якої визначаються взаємини між інститутами виконавчої та законодавчої влади, залежить не стільки від конституційних положень, скільки від ступеня консолідації політичної еліти, її можливостей оптимізувати й розвивати як формальні конституційні норми, так і процедурні аспекти відносин в системі влади. У тих країнах, де ці умови були створені історично, інституціональні конфлікти виникають рідше не проектується на всю систему політико-

правових відносин. У країнах, де цей процес здійснюється повільними темпами, інституціональні конфлікти мають яскраво виражений характер і паралізують не тільки політико-правову систему, але й викликають негативне відношення до політики як з боку громадян, так і з боку міжнародних політико-правових інститутів [150. с. 154].

Відсутність ефективних конституційних норм і механізмів прийняття політичних рішень приводить не тільки до деформації існуючої конституційної моделі, але й перетворює парламентаризм в гру політичної еліти, де на перший план виходить популістська домінанта.

Таким чином, можна говорити про три види парламентаризму: перший вид (Чехія, Польща) характеризується стабільною та ефективною системою стримувань та противаг у взаєминах між законодавчою й виконавчою гілками влади, а також тенденцією формування біполярної партійної системи, яка є аналогічною моделі політичного представництва, яка прийнята в США та Англії; другий вид (Словаччина, Угорщина) відрізняється тим, що має багато спільного з німецькою моделлю та характеризується значним посиленням кабінету міністрів і менш стійким партійно-політичним спектром; третьому виду (Болгарія, Румунія) властиві нестабільний характер взаємин між інститутами державною владою та суспільством, дія тенденцій до подальшої трансформації існуючої системи властних відносин.

В Україні парламент сьогодні має такі повноваження (відповідно ст. 85 Конституції України):

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
- 3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;



35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності [100].

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Відповідно до ст. 13 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Стаття 116 Конституції України визначає, що Кабінет Міністрів України:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

В свою чергу, місцеві державні адміністрації, відповідно до ст. 119 Конституції України, на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [100].

В цілому, діючи в інституційній системі державної влади, парламенти дають змогу активізувати вплив громадських інститутів. Наразі такими суб'єктами політичного процесу виступають політичні партії. Про це піде мова в наступному підрозділі.

### *2.3 Системи взаємодії президента й парламенту у функціонуванні партійної системи.*

Досвід держав з парламентською формою правління, зокрема – у сфері правового регулювання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади становить не аби яку цінність для України, враховуючи неефективність такої взаємодії в нашій країні. У зв'язку з цим доцільно визначити, за якими критеріями розглядувані у даному дослідженні країни були віднесені до «парламентських республік». Як відзначає В. аповал, ознаками парламентських форм правління є:

- 1) здійснення повноважень глави держави і глави уряду різними особами;
- 2) обмеженість владних повноважень глави держави і віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави;
- 3) формування уряду парламентом за суто номінальної участі глави держави;
- 4) формальна політична відповідальність уряду (колективна та індивідуальна) перед парламентом;
- 5) право глави держави розпустити парламент контролюється урядом;
- 6) контрасигнування актів глави держави главою уряду та (або) відповідним міністром. Через особливість предмета дослідження доцільно проаналізувати варіанти розподілу владних повноважень між президентом і парламентом, які втілені в різновидах форм правління [196, с. 129].

Сучасна політична наука розуміє під формою правління організацію вищих органів влади в державі і виділяє, відповідно до даного критерію, два типи – монархію та республіку. Основна різниця між ними в порядку визначення вищої посадової особи держави. Монархія характеризується принципом спадковості владних повноважень і не залежить від

волевиявлення виборців. Як відомо, монархія може бути абсолютною або конституційною. Абсолютна монархія не передбачає наявності в державі органів представницької влади, заснована на єдиноначальності глави держави, здобуває владу в спадщину, і характеризується відсутністю конституційного устрою. Конституційний тип монархії припускає введення обмежень повноважень монарха завдяки наявності елементів конституційного устрою. Монарх, у цьому випадку, наділений переважно представницькими функціями, реальні владні повноваження сконцентровані в руках іншого вищого органу. Найпоширенішим видом конституційної монархії стала парламентська монархія, що припускає провідну роль уряду, який формується парламентом. Однак, поряд з парламентським, правомірно виділяти дуалістичний вид конституційної монархії. Його зміст в одночасному існуванні монарха та парламенту. При цьому монарх наділений виконавчими та частиною законодавчих функцій.

Республіка як форма правління, навпроти, відрізняється виборчим принципом вищих органів влади, а її типи розрізняються між собою відповідно до критерію розподілу владних повноважень між органами влади, що персоніфікують ті або інші політичні інститути. Відповідно до цього критерію, в науці виділяють президентський і парламентський типи республіканської форми правління. Оскільки предметом даного дослідження є взаємини президента та парламенту в сучасній Україні, найбільше значення в його контексті має розгляд різновидів республіки, тому що саме вони, на відміну від монархії, сполучають у собі дихотомію аналізованих у роботі інституціональних утворень.

Інститут президентства може функціонувати в умовах парламентської республіки, так само як і інститут парламентаризму – у республіці президентської. У зв'язку із цим можна використовувати поняття «системи правління». Дане формулювання найбільш цілісно відображає сукупність суб'єктів влади й, до того ж, давно закріпилося в науковому обігу. Прийнято

виділяти президентську, парламентську та президентсько-парламентську або змішану системи правління. Випадки превалювання одного з інститутів в рамках однієї системи правління можна пояснити факторами історичного розвитку окремих держав та геополітичного положення [151, с. 327]. У цьому контексті своє пояснення знаходить динаміка географічного поширення форм організації влади з домінуванням у кожній з них того або іншого інституту.

Етимологія слова «президент» сходить до латинської мови, і буквально воно означає «той, хто сидить попереду». До кінця XVIII століття цей термін не вживався в сучасному значенні, що припускає його визначення як вищої за своїм статусом посадової особи в масштабі держави [154].

Першою країною, де був введений пост президента і глави держави, стала США. В інших країнах, у той час влада мала монархічний характер і передавалася в спадщину. Франція та Швейцарія виявилися першими європейськими країнами, в яких з'явився пост президента, але все-таки більшість держав, прийшли до цього в XX столітті. Масовому поширенню інституту президентства сприяла специфіка світового історичного розвитку. Післявоєнний етап новітньої історії включив події, які характеризувалися зростанням національно-визвольного руху, що було пов'язано із процесом розпаду колоніальних імперій. В результаті утворення деяких незалежних держав очевидною необхідністю стала організація політичного управління, яка виражена у встановленні верховної влади та конституційному закріпленні її повноважень. Закріплення президентства як форми організації влади стало альтернативним варіантом розвитку, у тому числі, і для держав, історія яких асоціювалася, з колоніальним гнітом. Нарешті, на рубежі 90-х років XX століття, в епоху «оксамитових революцій» перед дилемою формування інституту президентства стали й країни соціалістичного табору. Необхідність модернізації сформованого в них, на той момент, політичного устрою з метою поступової й цілісної інтеграції в розвинене світове співтовариство, носила об'єктивно виражений і неминучий характер, що виразилося в затвердженні

нового, для цих країн, політичного інституту. Багато в чому, факти генезису подібних інституціональних форм у постсоціалістичному просторі свідчать про демонстративне прагнення до розвитку принципів демократії. Таким чином, у світовому масштабі процес інституціоналізації президентства розтягся практично на два сторіччя. Його результатом стало офіційне введення інституту в більшості країн Європи, Азії, Африки, Південної та Північної Америки.

У різних державах повноваження президента, регламентовані Конституцією, відрізняються по обсягу та характеру. Ці відмінності дають підстави для визнання наявності декількох видів або моделей президентства [164, с. 221]. Джерела американської моделі президентства, що згодом стала класичною, були закладені засновниками на конвенті у Філадельфії, що проходили в період із травня по вересень 1787 року. В 1788 році федералісти Дж. Медісон і А. Гамільтон виклали концепцію президентського правління, яка стала його теоретичною підставою, а в 1789 році пост першого президента США зайняв Дж. Вашингтон. За своїм характером американська система розподілу владних повноважень є паритетною й зберігає принцип незалежності між президентом і парламентом, який називається Конгресом і складається з двох палат – Сенату та Палати Представників. Рівність інститутів президентства та парламентаризму в США підкріплена відповідним конституційним форматом, який припускає чіткий поділ виконавчої та законодавчої гілок влади, що забезпечує їх самостійність одного від іншого. За допомогою закріпленої в конституційному порядку інституціональної незалежності, забезпечуються тенденції до встановлення політичної стабільності, оскільки законодавці не можуть перебороти президентське правління шляхом висловлення вотуму недовіри, а президент не має право розпуску парламенту. Таким чином, президент США як глава держави несе відповідальність тільки перед населенням своєї країни. Відповідно до Конституції США, президент

одночасно є й главою держави, і главою виконавчої влади. В країні передбачений пост віце-президента, що обирається разом із президентом, і у випадку смерті, відставки або звільнення з посади президента, його місце займає віце-президент. В цілому, президентська влада в США відрізняється стабільністю та забезпечує свою спадкоємність у терміни, які встановлені Конституцією [174, с. 297].

В науці визначають чотири ознаки класичної президентської республіки, яка втілена в американському варіанті. В першу чергу, носій вищої виконавчої влади обирається всенародно шляхом прямого голосування або залучення колегії вибірників; по-друге – терміни повноважень носія верховної виконавчої влади та законодавчого органу фіксовані й не залежать від ступеня довіри сторін; по-третє – обрана виконавча влада має прерогативу призначення уряду та визначення його складу. Четвертий критерій забезпечує певні Конституцією права президента в законодавчій сфері, формалізовані, зокрема, у праві вето. При цьому, надання главі держави обмежених певною мірою повноважень в аспекті законотворчості є гарантією перетворення в реальність програми, підтриманої населенням на президентських виборах [56, с. 78].

Зазначені вище критерії, що становлять базу американського президентства, реалізовані в деяких країнах Латинської Америки, Азії та Африки з певними коректуваннями, які сприяли збільшенню спектра президентських повноважень. Зокрема, афро-азіатський варіант інституту президентства, також як і конституційні порядки, що закріпилися на території Болівії, Колумбії, Гондурасу та багатьох інших країн, найчастіше мають авторитарний характер. Сформована ситуація обумовлена тим, що латиноамериканська та афро-азіатська моделі президентства, у цілому, вписуються в логіку процесу модернізації країн «третього світу». Зростання та наступне домінування в цих державах авторитарних настроїв представляються цілком закономірними явищами, і за оцінкою фахівців,

пояснюються своїм збігом з тенденціями до економічної самостійності в Латинській Америці та досягненням політичної незалежності країнами Африки та Азії. Історичний досвід показує, що передумови до встановлення режимів авторитарної природи проявляються під час перехідних історичних періодів, при виникненні ідеологічної та владної альтернатив. Саме в такій ситуації в другій половині ХХ століття перебували країни «третього світу», проявившись у результаті в розпаді колоніальної системи в політичному, економічному та духовному вакуумі. Усвідомлення цінності звільнення з під колоніального гніту сприяло матеріалізації компенсаторної функції в особі влади. Із цієї причини варіант інституту президентства, що сформувався в більшості країн, що розвиваються, тяжіє до форми суперпрезидентства. Вона характеризується яскраво вираженими гіпертрофованими повноваженнями носія верховної влади. У цьому випадку, в його руках виявляються гранично сконцентрованими вищі прерогативи виконавчої, законодавчої та судової гілок влади, які мають обмежене значення в реалізації державної політики. Фактично, суперпрезидентство тяжіє до законної форми диктатури, а в окремих країнах, наприклад, таких, як Заїр, носій верховної влади оголошений довічним главою держави [58, с. 162].

У більшості західноєвропейських країн сформувався варіант інституту президентства, що одержав назву напівпрезидентства [54, с. 187]. Він припускає наявність у структурі виконавчої влади, крім президента, також пост прем'єр-міністра та наявність уряду. Головна риса, що характеризує напівпрезидентство, в наявності подвійної відповідальності уряду перед президентом і парламентом. Таким чином, на практиці поєднуються зусилля президентської влади та парламенту для здійснення контролю над урядом.

Характерним прикладом подібної моделі є тип президентства, що затвердився із прийняттям Конституції V Республіки у Франції в 1958 році. У французькому варіанті напівпрезидентства за вищою посадовою особою закріплюється тільки статус глави держави та верховного



головнокомандуючого. При цьому статус глави виконавчої влади передається прем'єр-міністру, який, відповідно до Конституції, «направляє дії уряду» і повністю відповідає за роботу кабінету. Уряд, в свою чергу, визначає та проводить політику нації. Президент одноосібно призначає прем'єр-міністра, і разом з ним вони формують склад кабінету. У відносинах з парламентом президент займає пріоритетну позицію, що демонструє наявні в нього права накладення відкладеного вето на рішення парламенту та розпуску парламенту. Парламент не наділений законними повноваженнями, зміст яких зводився б до ініціації зсуву президента. Крім того, в рамках французького варіанту функціонування президентства як політичного інституту, глава держави наділений ексклюзивними повноваженнями в галузі міжнародної політики та введення надзвичайного стану в країні, в режимі якого він втрачає право розпуску парламенту. Система контролю над урядом з боку президента виражається в головуванні на засіданнях уряду та затвердженні його рішень; а з боку парламенту – у можливості винесення йому вотуму недовіри. У цілому, практика президентсько-парламентської форми правління при V Республіці у Франції виявилася досить успішною, але випадки перемоги на виборах у законодавчі органи сил, які знаходяться в опозиції до президента протягом декількох електоральних циклів, стали певним сигналом до трансформації сталої системи, позначивши її кризу. Внаслідок успіху опозиції, своє практичне вираження одержала нова конституційна практика «співіснування», що демонструє тісну залежність інституціональної стабільності від співвідношення політичних сил [84, с. 98].

Таким чином, у подібній системі чергуються президентські та парламентські фази, які обумовлені залежно від підсумків голосування на виборах у відповідні органи влади. На президентській фазі президент і прем'єр-міністр належать до однієї політичної площини; парламентська фаза настає при розбіжності даної умови. В останньому випадку, президент поділяє владні повноваження із прем'єр-міністром, який підконтрольний

парламенту. Ця теза пояснює правочинність визначення французького варіанту напівпрезидентства як президентсько-парламентської форми правління. Крім Франції, різні варіанти напівпрезидентства встановилися також в Португалії, Ісландії, Ірландії, Фінляндії та інших країнах.

Такі найпоширеніші моделі президентства як форми організації влади, втілені у світовій політичній практиці. Відповідно до них класифікуються й різновиди систем правління як президентських, суперпрезидентських і президентсько-парламентських. Очевидно, що повноваження президента в рамках розглянутих типів різні, а їх визначення та виявлення співвідношення; із прерогативами інших носіїв влади, у тому числі й парламентом, залежать від історичних традицій і специфіки політичного розвитку кожної з держав [188, с. 67]. У Західній і Східній Європі, точно так само, як і в країнах Азії, Африки та Латинській Америці, були відсутні історичні передумови для затвердження чистої форми президентської республіки. Цим і пояснюється характер існуючих в них порядків [58, с. 162]. Виходячи з викладеного вище, можна знайти логіку в просторовому розподілі типів президентства в сучасному світі.

У сучасному світі типовими парламентськими республіками є Німеччина, Греція, Італія та інші країни. Ця форма правління припускає процес формування уряду на парламентській основі і його формальній відповідальності перед парламентом. Питання формування уряду, затвердження державного бюджету та вираження вотуму недовіри уряду перебувають під юрисдикцією парламенту. Таким чином, інститут парламентаризму при такій формі устрою державної влади з погляду ступеня значимості здійснюваних їм прерогатив перебуває в домінуючому становищі до інституту президентства. Особа, що обирається на конституційно закріпленій пост президента, в умовах парламентської республіки здійснює свої повноваження за згодою уряду, що виконує функцію центральної ланки в системі устрою державної влади. Його роль близька до значення монарха в

парламентській формі конституційної монархії та зводиться до виконання представницьких функцій. Особливість владної ієрархії при парламентській республіці проявляється в тому, що голова уряду, фактично, є першою особою в державі, незважаючи на те, що формально він не має статусу глави країни.

Роль партій у відносинах між президентом і парламентом представляється визначальною, як при парламентській, так і при президентській формах організації влади [137, с. 58]. Це обґрунтовано тим, що партія виконує посередницьку роль між президентом як главою держави й суспільством за допомогою своєї парламентської діяльності. Таким чином, очевидно, що система взаємодії інститутів президентства та парламентаризму заснована на діяльності партій, а показником її ефективності є функціонування партійної системи.

Партогенез як процес виникнення партій і перетворення їх у політичний інститут складався з декількох етапів. У політичній науці найпоширенішою є класифікація, запропонована М. Вебером. Вона представляє собою ланцюг наступних один за одним подій, які дають можливість створити на початковому етапі політичні кружки, які згодом перетворюються в політичні клуби й, у кінцевому результаті – у масові партії [16, с. 349]. Таким чином, М. Вебер визначив три стадії класичного партогенезу. Незважаючи на своє домінування в наукових колах, ця класифікація є досить умовною. Так, всі три етапи в повному обсязі перебороли тільки віги й торі, які перетворилися в процесі свого розвитку в Ліберальну та Консервативну партії. Тим часом, переважна більшість партій сформувалося до середини ХІХ століття, чому сприяло затвердження парламентаризму як політичного інституту, а з поширенням загального виборчого права питома вага партії в політичному житті так само, як і в законодавчому процесі, зростає ще сильніше.

У сучасному розумінні політична партія являє собою групу осіб, організаційно згуртовану на добровільній основі за критерієм відповідності загальним політичним інтересам, цілям і ідеології. Варто відзначити, що, будучи недержавними за своєю природою, партії здатні до інституціоналізації, що дозволяє розглядати їх у контексті політичних інститутів.

В контексті дослідження партійних процесів необхідно відрізнити політичні партії від різного роду подібних за зовнішніми показниками груп людей, сформованих на політичній основі (суспільно-політичні рухи та протопартії) [107, с. 34]. На відміну від двох останніх суб'єктів політичної системи, партія повинна відповідати певним ознакам. Партіям властиві тривалість існування; наявність регіональних відділень; прагнення до влади та народна підтримка [173, с. 294]. Перераховані критерії виняткові для партій, і не характеризують політичні рухи, які є більш вільними з погляду формальностей об'єднання громадян та протопартії, що представляють фрагментовані політичні групи без масового членства й чіткої соціальної адреси в програмних установах. Принципові розходження між партіями, рухами та протопартіями пояснюються різними цілями їхньої діяльності та рівнями структурної організації. У цьому зв'язку, необхідно помітити, що в деяких випадках можна розглядати базу для наступного перетворення в політичну партію. Що ж стосується протопартії, то вона, як правило, формується в умовах становлення партійної системи та відбувається це, у більшості випадків, у стихійному режимі. Більшість із протопартій вгасають природно після участі в першій виборчій кампанії, що найчастіше закінчується для них невдалим результатом.

Тобто, в сучасному розумінні, політична партія є організаційно згуртованою на добровільній основі групою осіб, що має недержавну природу, але має можливість пройти процес інституціоналізації. У своїй діяльності партія переслідує політичні цілі, прагне до влади, має підтримку

мас [47, с. 131]. Структура партії припускає наявність розвинутої мережі регіональних відділень. Показником життєздатності партії є форма її участі у виборчому процесі.

Існують різні підходи до класифікацій партій. Один з них був запропонований М. Дюверже в середині ХХ століття й містить у собі розмежування партій на соціологічні типи, що відрізняються по базових елементах, способам інтеграції в єдину цілісність, внутрішнім зв'язкам і керівним інститутам. Відповідно до підходу М. Дюверже, партії підрозділяються на кадрові, масові та строго централізовані. Основний критерій їхнього розходження в рівні організації, що визначає характер об'єктів [50, с. 322 ].

Кадрові партії – це, насамперед, децентралізовані та слабо інтегровані партії, кінцевою метою яких є підготовка та проведення виборів. Для їхньої діяльності характерна мінімізація ідеологічних і доктринальних підстав на тлі пріоритету особистого суперництва у внутріпартійному житті. Типовими прикладами кадрових партій є партії США. Масові партії відрізняються більшою централізацією, більш твердою та розгалуженою структурою, статутним членством. На відміну від кадрового типу, в масових партіях переважає боротьба ідеологічних плинів. Масовому типу відповідають соціалістичні партії континентальної Європи, які найбільшою мірою були поширені в середині ХХ століття. Під централізованими партіями розуміють структури, в організаційному ядрі яких домінує ідеологічний компонент, що має моністичний характер. Прикладом є партії комуністичного та фашистського напрямку. Але, комуністичні та фашистські партії відрізняються один від іншого за структурними та соціальними підставами.

Партії також можливо типологізувати за ідеологічною, соціальною, демографічною, етнічною та іншими підставами. В даному випадку найбільш цікавим є критерій відношення партії до правлячого режиму: доцільним є розгляд правлячих партій та опозиційних партій. Саме ці варіанти потенційно

можуть бути реалізовані в політичній практиці сучасного політичного процесу.

Правляча партія є політичною силою, яка має більшість у парламенті, що підтримує офіційний курс і, саме головне, інституціонально пов'язана з верховною владою. У випадку, якщо правляча партія має конституційну більшість у парламенті, її правомірно визначати як правлячу партію домінантного типу. Партія може бути як монополюю правлячою, так і формувати навколо себе коаліцію, що складається з близьких їй за ідеологічними показниками суб'єктів, будучи при цьому лідером. Термін існування партії в статусі правлячої визначаються результатами виборів у парламент, у зв'язку із чим, в умовах конкурентного політичного процесу, очевидна циклічність зміни правлячих партій, яка обумовлена поточною кон'юнктурою. В політичних режимах, що передбачають відсутність принципу конкуренції в політичній боротьбі, правляча партія визначається автоматично, тому, що не існує альтернативних їй політичних сил. В окремих випадках, при політичних режимах, що визнають партійне різноманіття, ефект правлячої партії губиться через відсутність принципів партійної ідентифікації.

Що стосується «партії влади», то під цим терміном розуміється організаційно об'єднана група людей, яка підтримує політичний курс, проведений державною владою та інтереси політичної еліти. Як правило, «партія влади» має свою фракцію в парламенті, але не завжди має статус правлячої [51, с. 4]. У випадках, якщо вона такою не є, її центральним завданням стає прагнення стати правлячою. За часом свого існування «партії влади» - недовговічні утворення. Такі партії, як правило, виникають у період виборчих кампаній, вони або перетворюються в правлячі партії, здобуваючи перемогу на виборах, або розпадаються, внаслідок провалу, що демонструє безглуздість їхнього подальшого функціонування. При розпаді «партії влади»

може виникнути інше, зовні ідентичне утворення. Таким чином, очевидним є перехідний характер даного типу.

Опозиційними є партії, що пропонують у своїх програмних установах альтернативу політичному курсу, який здійснюється офіційною владою. За своїм характером опозиція може бути твердою або м'якою, залежно від ступеня наявності, з її сторони, критики стосовно діючого режиму. Крайньою формою опозиції вважається непримиренна опозиція, принципи функціонування якої побудовані на повному неприйнятті реалізованого курсу. Роль опозиційних партій важлива тим, що їхня участь у виборчому процесі підтримує його конкурентну основу. Опозиційна партія, точно так само, як і «партія влади» теоретично має можливість стати правлячою.

Таким чином, класифікація політичних партій за критерієм їх відношення до офіційної влади демонструє, що динаміка зміни статусу партій свідчить про потенціал виникнення двох відмінних ситуацій в політичній практиці. І «партія влади», і опозиційна партія претендують на статус правлячої партії – відповідно, кожна з них може нею стати.

На основі представленої типології можна говорити про варіанти систем взаємодії між президентом і парламентом. У випадку здобуття статусу «партії влади», в країні формується система взаємодії між президентом та парламентом, заснована на тому самому підході до формування та реалізації державної політики. Така система містить у собі як переваги, так і недоліки. З одного боку, вона забезпечує консенсус серед її суб'єктів, а з іншого боку – позначає тенденцію до монополізації влади правлячим угрупованням, що сприяє підтримці стабільності в суспільному та політичному розвитку, але, у той же час, приводить до фактичної нейтралізації політичних опонентів і, внаслідок цього, тяжіє до заперечення конкуренції в політиці. При відсутності останнього аспекту система може функціонувати цілком ефективно. Судячи з політичної практики більшості країн, президент одночасно є й главою держави, і лідером правлячої партії. Партійність

президента забезпечує додаткові гарантії відносно політичної стабільності. При цьому лідерство президента в партії аж ніяк не припускає його керівної ролі в розгалуженому партійному апараті й, відповідно, надає йому відносну волю в проведенні політичного курсу. В ідеалістичному розумінні глава держави, що прямо асоціюється із правлячою партією, більшою мірою, сприймається масовою свідомістю як загальнонаціональний лідер. Внаслідок цього, правляча партія піддається інтеграції з державою як політичним інститутом [115, с. 328].

Дзеркальна ситуація складається в умовах затвердження варіанта взаємодії президента й парламенту, де статус правлячої партії закріплений за опозицією. В рамках подібного альянсу обидві сторони можуть мати серйозні розбіжності з питань реалізації політичного курсу в різних галузях життєдіяльності суспільства. Але, консолідація двох протилежностей може привести до успішного результату, виявивши таким чином, крайності у підходах до політичного розвитку. Ефективність успіху при реалізації подібної системи прямо залежить від бажання й здатності сторін до пошуку предметного діалогу. Принципова різниця такого варіанту, в порівнянні з попереднім, у відсутності в руках президента парламентської більшості. Масовою свідомістю, у цьому випадку, він сприймається як глава держави, змушений шукати компроміс із опозиційними силами, а не як лідер правлячої партії.

У випадку, якщо президент формально є безпартійним, така ситуація створює умови для спекуляцій на цьому ґрунті. Їх результати можуть виражатися, наприклад, у непередбачуваності електоральних переваг стосовно різних компонентів блоку зовні схожих політичних сил, що, у підсумку, сприяє створенню передумов до нестабільності. Подібна система припускає у своїй основі реалізацію тактики лавірування з боку президента стосовно сил, які знаходяться навколо нього, що також можна охарактеризувати як «режим консультацій». Не будучи членом ні однієї з



партій, з метою заручатися підтримкою своїх починань, він формує власну парламентську більшість, не пов'язану з ним в інституціональному плані. Ефект правлячої партії, в даній системі, виявляється нейтралізованим, тому, що партійна ідентифікація великого значення в ній не має. Сили, які зосереджені в парламенті діляться на тих, хто, у цілому, підтримує президентську політику, будучи при цьому пропрезидентськими силами, або виступають з її критикою, виконуючи функцію опозиції. Таким чином, в рамках системи, при якій президент безпартійний, парламентські сили поділяються на пропрезидентські і опозиційні, виходячи не із критерію партійної приналежності, а з показника відношення до політичного курсу, здійснюваного главою держави.

Питання про інтеграцію політичної партії в державний апарат в цілому, має основне значення для розуміння її значення як суб'єкта таких взаємин. Наприклад, В. В. Согрін визначає, що партія це вільне об'єднання громадян, які, як і будь-які інші об'єднання, не піддаються зовнішньому впливу. Це можна трактувати так, що партії виявляються незалежними від держави в інституціональному плані. Але, слід зазначити, що В. В. Согрін вивчав, насамперед, партії США, країни, історія якої нерозривно пов'язана з демократичними принципами, проголошеними в Конституції. Через суспільну природу виникнення класичної політичної партії як інституту, можна визнавати деяку самостійність американських партій. Але, у той же час, не варто забувати й про те, що одна з них кожні чотири роки виявляється частиною державного апарату в результаті перемоги на виборах. Завдяки традиціям і розвиненій партійній ідентифікації кандидати в президенти США й, згодом, глави держави тісно асоціюються з партією, від якої вони були висунуті на цей пост [174, с. 299]. Досвід США є прикладом, що характеризує динаміку змінюваності статусу політичних партій стосовно здійснюваного верховною владою курсу. В історії цієї країни нерідко траплялися й мають місце дотепер ситуації, коли президент і орган

законодавчої влади працюють у режимі «розділеного правління», що виникає при перемозі на виборах у Конгрес політичної сили, опозиційної президентіві або навпаки. Через те, що в США в постійній конкурентній боротьбі перебувають дві відносно рівні за рівнем підтримки з боку виборців партії, на певних етапах по програмних поглядах, подібне протиріччя не є істотним, і міцно ввійшло в практику взаємодії між президентом і Конгресом. Незважаючи на те, що американські партії досить ідеологізовані, антагоністичні розбіжності між республіканцями й демократами на сучасному етапі виникають, як правило, при розгляді питань досить серйозного рівня, наприклад, що стосується війни та миру. Своєрідним результатом їхнього зближення, пік якого прийшовся на 90-ті роки ХХ століття, стали результати президентських виборів 2000 року. Багато в чому, через близькість передвиборних платформ, кандидати від обох партій набрали приблизно однакову кількість голосів.

Необхідно помітити, що трактування політичної партії як частини держави зовсім не означає її повного зливання з нею, механічного розчинення партійного апарату в державній системі, що характерно для тоталітарного політичного режиму. Така практика склалася в країнах «реального соціалізму», де правляча партія, також була невід'ємним компонентом держави, але відігравала при цьому іншу роль у політичній системі. При цьому, загальна політична ситуація, в цьому випадку, не характеризувалася демократичністю. Приблизно, теж саме, можна сказати й про характер взаємин правлячої партії та держави в СРСР, де спочатку в умовах тоталітарного, а згодом в умовах побудови «реального соціалізму», відбувалося фактичне зрощування партії з державою. Така форма взаємодії; держави та партії, через особливості політичного режиму, відбувалася на апаратному рівні [102, с. 97].

Практика, розглянута на прикладі США й сформована з тими або іншими коректуваннями в ряді інших країн, навпроти, демонструє цілком

адекватну для розвиненого демократичного суспільства систему взаємодії президента з політичними партіями, засновану не на грі з опозицією, а на принципі пошуку з нею діалогу. При цьому, діяльність суб'єктів такого типу системи, спрямована на збереження політичної стабільності, а не на створення непримиренного суперництва політичних сил. У цьому зв'язку, постає питання про правомірність порівняння американської системи взаємодії інститутів влади, яка за час свого функціонування не приводила до істотних збоїв, із практикою країн, чия історія пов'язана з культивуванням протилежних соціально-політичних порядків.

Таким чином, існує три основні різновиди систем взаємодії між президентом і парламентом. Головними критеріями є характер діяльності правлячої партії, партійний статус президента та особливості положення політичних сил в політичному просторі. З метою уточнення параметрів цієї класифікації слід вказати на індивідуальні характеристики розглянутих варіантів. Систему, при якій президент і правляча партія розділяють погляди, властиві одному політичному напрямку, можна назвати консенсусною, тому що дане визначення повною мірою відображає специфіку взаємин між президентом і парламентом, наявну в цьому випадку. Систему, побудовану на сполученні двох опозиційних сил, можна назвати компромісною, тому що взаємодія суб'єктів в її рамках здійснюється за принципом взаємних поступок. Систему, де президент безпартійний, і ефект правлячої партії у такий спосіб не проявляється, можна характеризувати як систему лавірування.

Представлена теорія розглядає системи взаємодії між президентом і парламентом в їх ідеалістичному сприйнятті, перенесеному на теоретичний рівень. Безумовно, кожний конкретний випадок індивідуальний і при розгляді різних ситуацій, що мають місце на практиці, буде відбуватися коректування наведеної тут концепції. Можна сказати, що політична партія є складеним компонентом держави, але займає стосовно неї положення, що постійно

перетерплює зміни. Кульмінаційним етапом інтеграції партії в державу є додання їй статусу правлячої. Таким чином, формуються основи взаємодії між основними політичними інститутами: державою, президентством і парламентаризмом при особистій участі політичних партій.

Слід зазначити, що парламентська діяльність, по своїй сутності, характеризує особливості лідерства депутатського корпусу. Основою типологізації парламентського лідерства є не одна дослідницька модель, а сукупність взаємодоповнюючих підходів, що дають найбільшу повноту якісних і кількісних характеристик цього явища. Парламентське лідерство як персоніфікована форма взаємодії публічно-політичної влади та суспільства є, з одного боку, раціональним знанням суспільства про суб'єкта конкретного лідерства; з іншого, відношення суспільства, його інститутів до депутата-лідера та регулятивно-вольові реакції на політичні дії лідера. Даний зріз суспільно-політичних відносин характеризує масовий духовний стан суспільства. Його зміст не тільки миттєве відношення мас до політичних дій лідера, політичного процесу, місця та ролі в ньому тих або інших політичних інститутів парламенту, але й весь попередній досвід, зафіксований у політичній свідомості суспільства в нормах традицій, стереотипах і т. д. При цьому поняття «політичне лідерство» і «парламентське лідерство» не ідентичні. Поняття «парламентське лідерство», на відміну від поняття «політичне лідерство», містить у собі, крім політичної сфери діяльності, інші сфери, опосередковано або безпосередньо пов'язані з політикою.

Поняття «парламентське лідерство» не ідентично й поняттям «політичне лідерство в парламенті» або просто «лідерство в парламенті». Поняття «політичне лідерство в парламенті» характеризує лише частину вольової функції, яка властива лідерству взагалі. Щодо цього, в поняття «парламентське лідерство» вкладено значно більший обсяг владних функцій, які не є предметом аналізу поняття «політичне лідерство в парламенті».

Поняття «парламентське лідерство» розкривається через визначення його сутності та змісту. Сутність парламентського лідерства з'ясовується у відповідях на питання, яким повинен бути і який є парламентський лідер, які його специфічні риси, як він організовує свою діяльність, які якості дозволяють йому залишатися лідером у різних ситуаціях, який у цілому процес інституціоналізації суб'єкта в його лідерському статусі.

Постановка питання про сутність парламентського лідерства пов'язана, насамперед, з виявленням таких стійких особливостей даного явища, які б характеризували його якісну стабільність і визначеність у різних формах його парламентського прояву. Змістом парламентського лідерства є соціально-політичні механізми впливу, лідерської поведінки, симпатії, внутрігрупового фаворитизму, емоційної реакції, механізми стереотипізації, переконання, наслідування, традиційності й ін. Це та основа, на якій базується лідерство, це те, за допомогою чого особистість одержує від людей (виборців, колег по парламенту) права на владу та управління [104, с. 98].

Вплив парламентського лідера відображає соціально-політичну сторону лідерських відносин як результат впливу лідера на масову політичну поведінку. Він характеризує процес формування у мас таких установок, оцінок та прагнень, які забезпечують підтримку політичних дій лідера. Причому, політичний вплив виникає не тільки у випадку цілеспрямованого впливу (коли є цілком певна мета – одержання масової підтримки дій лідера), але й у процесі ненаправленого впливу, коли ефект впливу може виявитися в дії механізмів традиційності та наслідування.

Ефективність системи взаємодії президента та парламенту виражена у функціонуванні партійної системи. Під партійною системою розуміють сукупність механізмів суперництва політичних партій у боротьбі за владу. Для наступного розгляду партійних систем і вироблення їхньої типології мають велике значення такі поняття, як характер і формат. Під характером партійної системи розуміється динаміка становлення партійної системи,

специфіка її походження та функціонування, у тому числі, і стосовно органів державної влади. Що стосується формату, то під цим терміном розуміється кількість партій, що є її суб'єктами. Інакше кажучи, формат має на увазі кількісний критерій, що лежить в основі класифікації партійних систем. Загальноприйнята типологія передбачає виділення однопартійної, двопартійної та багатопартійної систем. Концепції відомих вчених відносно вироблення класифікації партійних систем, у цілому, відповідають загальноприйнятій типології, але відрізняються власними трактуваннями. Наприклад, М. Дюверже при дослідженні двопартійної системи бачив в ній прояв дуалізму тенденцій і виділяв два підтипи - двопартійність технічну та сутнісну. Принципова різниця між цими двома типами в основі характеру суперництва двох конкуруючих партій. Технічна двопартійність має на увазі протиборство, здійснюване заради другорядних цілей і завдань, що не зачіпають загальних засад державного устрою. Сутнісна двопартійність, навпроти, означає боротьбу проти існуючого режиму, коли одна з партій прагне до розколу у державі. При цьому, перспективи має тільки перший вид двопартійності, оскільки функціонування партійної системи неможливо в атмосфері розхитування основ політичної стабільності. Характеризуючи багатопартійність, М. Дюверже також виділяв її внутрішню типологію, підкреслюючи при цьому складність даного процесу. Вироблена ним схема видів багатопартійності має на увазі окремий розгляд трьохпартійних, чотирьохпартійних, поліпартійних систем. Слабка сторона такого підходу в структурній громіздкості, що не надає класифікації універсалізму. У сутнісній основі виникнення багатопартійності М. Дюверже знаходив нашарування протилежностей один на одного [50, с. 139]. Запропонована ним трактування однопартійності укладається в її усвідомленні як пристосування для потреб диктатури технології влади, що склалася в умовах демократії. Антидемократичний характер однопартійної системи виражений у нерозривному злитті єдиної партії з державою й без альтернативності.

Своє бачення типології партійних систем, заснованої на ідеологічній полярності, запропонував Дж. Сарторі. Він виділив сім типів партійної систем, крайніми полюсами в рамках якої є однопартійна система, що відрізняється моноідеологією, і атомізована система, що характеризується ідейною різноманітністю. Інші типи є проміжними та виражають специфіку множинності ідеологічних установок у діяльності різної кількості партій [160]. Таким чином, класифікація Дж. Сарторі має такий вигляд: однопартійна система, система з партією-гегемоном, система з переважною партією, двопартійна система, система обмеженого плюралізму, система крайнього плюралізму, атомізована система.

На думку автора роботи, головне значення необхідно приділити не фактичній кількості об'єднань партійного та протопартійного типів, що приймають участь у виборах, а кількості суб'єктів системи, здатних впливати на динаміку політичного процесу та претендують на домінування в його рамках і мають потенціал стати правлячою партією. В своїй основі, така точка зору відповідає логічним основам конструювання партійної системи як складного механізму, що демонструє ефективність комплексу взаємодії між президентом і парламентом.

В основі однопартійної системи перебуває одна партія, що є її єдиним діючим суб'єктом [62, с. 9]. Така система виступає в якості деспотичної та тоталітарної. Регіональні варіанти розглянутого формату склалися, наприклад, у СРСР, КНДР; де встановленню таких порядків сприяв політичний режим, і опозиційні партії не могли існувати. Однак, таке сприйняття однопартійної системи не цілком об'єктивне, що викликано фактами практичного існування систем, формат яких у реальності однопартійний, але замаскований під багатопартійність. Мова йде про держави, де легалізоване партійне різноманіття, але реальну вагу має тільки одна партія; і в її руках сконцентрована парламентська більшість. Інші партії виявляються при цьому нейтралізованими природно з погляду ступеня їхньої

участі в політичному процесі. Полупартийна система, що є особливим різновидом однопартійної, має як діючого суб'єкта організаційно оформлену коаліцію, що складається із правлячої партії й тяжіє до неї за політичними установками, менш вагомої організації.

Двопартійні системи відрізняє існування в їх рамках двох вільно конкуруючих партій, приблизно з однаковим по показниках рейтингом і стабільною електоральною базою. Класичні варіанти систем такого формату склалися в США та Великобританії. Наявність двопартійної системи припускає існування партійних альтернатив, реалізація яких виражена у двох з половиною партійному форматі. У рамках цього різновиду діяльність двох провідних партій супроводжується ефектом «третьої партії», що не має організаційних і мобілізаційних можливостей скласти реальну конкуренцію однієї з них. Проте, третя партія може або підтримувати одну з основних партій, або здійснювати посередницьку діяльність, виконуючи функцію фантома. Тобто, двопартійна система припускає в собі два формати: класичний двопартійний та 2,5 партійний [42, с. 15].

Очевидно, що багатопартійна система складається із трьох і більше суб'єктів. Прийнято вважати, що багатопартійність досить поширена в сучасному світі, і системи деяких країн світу називають багатопартійними, хоча насправді вони такими не є. Проблема тут в невідповідності понять, оскільки найчастіше багатопартійність ідентифікують із «політичним різноманіттям», але ці терміни не є синонімами. Багатопартійною можна визнавати ту систему, суб'єкти якої в кількості трьох або більше є конкурентоспроможними один одному. Правомірним є те, що вони повинні перебувати один з одним у взаємній конкуренції. Але, це не означає того, що якщо в тій або іншій країні зареєстровано, припустимо, більше десяти партій, і всі вони беруть активну участь у виборчому процесі, але підтримку виборців, порівнянну за своїми показниками, мають тільки дві з них – то це система двопартійна. Також, якщо між першим і другим місцем при



голосуванні на виборах між партіями виявляється занадто великий розрив – то слід вважати, що в даному випадку існує однопартійна система. Але за такими варіантами не цілком вірно закріплювати й штамп багатопартійного формату.

В Україні, на роботу парламенту й надалі впливають радянські стереотипи про верховенство та всеосяжну роль парламенту. Це знаходить свій прояв в тому, що Верховна Рада може втручатися в функціональне поле діяльності Президента чи інших органів та вирішувати будь – яке питання суспільного життя на рівні закону, не зважаючи на конституційний принцип поділу влади. Таке уявлення про всевладдя представницького органу закладає певну небезпеку порушення балансу влад шляхом свавільного застосування права. Як вважають деякі автори, в Україні існує «законодавчо – центрована» система парламентаризму, за якого законодавча влада перебуває у самому центрі процесу управління [75, с. 576].

Сьогодні, відповідно до статті 106 Конституції України, Президент України виконує такі функції:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

9) призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;

10) призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

11) призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;

12) призначає половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

15) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

16) скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає третину складу Конституційного Суду України;

23) утворює суди у визначеному законом порядку;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Недостатнім є ефективне функціонування конституційної юстиції. Конституційний Суд України самим фактом свого існування має виступати гарантом балансу повноважень між парламентом та Президентом. Він повинен вирішувати конституційні спори про компетенцію оперативно та ефективно, вводячи діяльність органів влади в конституційні рамки. Але орган конституційної юрисдикції використовує свої арбітражні функції неефективно. Досить згадати затягування питання щодо конституційності дострокових виборів парламенту та тлумачення положень про порядок формування коаліції в парламенті. Однак така складна ситуація, в якій знаходиться Конституційний Суд України зумовлена відсутністю практики вирішення політичної кризи за допомогою конституційної юриспруденції.

Крім того, слід констатувати слабку консенсусну природу українського парламенту. Будь-яке прийняття закону має бути результатом переговорів та консенсусу коаліції та опозиції. Втілення на практиці українського парламентаризму такого процесу узгодження позиції стане свідченням демократизації, а також допоможе законопроекту стати реальним відбиттям життя суспільства. Оскільки в процесі обговорення та дискусій одна сторона завжди вказуватиме на законодавчі упущення та недоопрацювання

законопроекту, запропонованого іншою частиною парламенту, а остання, в свою чергу, буде виправляти ці помилки і недоліки, що в результаті впливає на остаточний текст закону [217, с. 585]. Тобто, парламент, як вже відзначалося, – це місце форуму, де в результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу народжується закон, який відповідає суспільним вимогам.

В даному випадку, дискусія має відбуватися в площині побудови парламентської чи президентської республіки. Дискусія має глобальний характер – питання однаково широко обговорюється як у країнах розвинутої демократії, так і в тих, які ще тільки переходять до неї – дискусія про те, яка республіка більш демократична – президентська або парламентська. З погляду демократії, не настільки важливо, який режим записаний у конституції – президентський або парламентський, а те, як цей режим на практиці сприяє захисту базових суспільних цінностей, таких як гідність, безпека, свобода, рівність і добробут. У західній конституційній доктрині створена теоретична база щодо того, що парламентська форма правління більш демократична, ніж президентська. За статистикою, більш розвинених країн світу є парламентськими демократіями. В свою чергу, недемократичні країни, як правило, є державами із президентською формою правління.

З огляду на те, що в епіцентрі політичного протистояння перебуває Верховна Рада України, виникає об'єктивна потреба системного аналізу самого інституту парламентаризму як єдиного органу законодавчої влади. Оцінка парламенту суспільною думкою засвідчує його порівняно невисокий рейтинг довіри та громадського авторитету. Будь-яка модель республіки може працювати ефективно за умови дотримання балансу між гілками влади, за наявності системи стримувань і противаг. Цей баланс було порушено у зв'язку із намаганнями віддати якомога більше повноважень Верховній Раді. Парламентська республіка – це є шанс для демократії.

Криза представницької демократії проявляється в конфлікті повноважень та коаліційної більшості. Виходячи із аналізу подій в українському парламенті, можна зазначити, що в Україні відбулася криза представницької демократії. Внаслідок конституційної реформи в 2004 року в Україні почався новий конституційний цикл, який змінив устрій конституційних інститутів влади, перерозподіл повноважень та закріпив нові моделі механізму реалізації влади.

Таким чином, криза українського парламентаризму дала можливість визначити ті недоліки політичного процесу, які не були враховані раніше. Так, президент будь-якої країни повинен виконувати одну з найважливіших функцій – арбітражну. В конституційній практиці така роль президента під час парламентських чи урядових криз є вагомим засобом забезпечення балансу влади та континенту парламентаризму.

В умовах напівпрезидентської чи то псевдопарламентської республіки створюється небезпека дуалізму виконавчої влади та протистояння трикутника Президент – Парламент – Уряд. В Україні склалася така напівпрезидентська форма правління, яка неефективно поєднує в собі риси парламентської та президентської республіки. Така форма правління передбачає дифузю в системі поділу влади та дуалізм виконавчої влади, що зумовлює існування конфлікту повноважень. Конституційна реформа внесла дисбаланс у відносини між центральними органами влади та у сформовану систему взаємодії Президент – Парламент – Уряд, основи якої були закладені Конституцією. Конфлікт розгортається навколо повноважень, які є основними в системі противаг та стримувань, яка не дозволяє узурпувати владу в державі. Можна привести багато причин появи політичних конфліктів – це і проблема існування позафракційних депутатів, формування коаліції, дострокового припинення повноважень Верховної Ради, проблема контрастигнації Прем'єр-міністром актів Президента та ін.

Для напівпрезидентських республік важливим є відповідальне парламентське правління. Практика європейського парламентаризму показує, що принцип більшості має залишатися недоторканим. Здатність парламентської більшості приймати рішення і приводити їх у життя не менш суттєва для збереження демократії, ніж наявність опозиції та її активність. В Україні перспектива функціонування представницької демократії пов'язана із питанням підтримки чи не підтримки Президента з боку парламенту. У випадку, коли за результатами виборів парламентську більшість складають опозиційні до президента партії, Президент не може проігнорувати співвідношення політичних сил у парламенті.

#### *Висновки до Розділу 2.*

Таким чином, систему взаємодії між президентом і парламентом формує сукупність компонентів. Серед них: форма правління, політичні партії, партійна система, а також поточна політична ситуація, що розвивається в контексті здійснюваного курсу. Політичні партії забезпечують характер комплексу взаємодій і створюють необхідні умови для його реалізації. Партійна система є показником, що демонструє ефективність взаємодії між президентом і парламентом. Поточна політична ситуація, у свою чергу, надає динамізм комплексу взаємодій, постійно його коректуючи.

Для нормальної діяльності парламентської системи необхідним є взаємозв'язок з іншими інститутами влади. Цей зв'язок повинен бути стійким та стабільним, але при цьому слід враховувати теорію рівноваги та раціоналізму щодо повноважень кожної з гілок влади.

## Розділ 3

### Формування інституту парламентаризму та напрямки удосконалення діяльності парламенту в Україні.

#### *3.1 Тенденції розвитку парламентаризму в Україні.*

Внаслідок внесення змін до Конституції від 08.12.2004 року і їх фактичного вступу в дію з початком діяльності Верховної Ради V скликання, Україна опинилася в нових політичних реаліях, перетворившись на парламентсько-президентську республіку з перспективою перетворення на парламентську. Складність цього процесу обумовлюється не тільки глобальністю його наслідків, але й позиціями, які займали різні політичні суб'єкти цього процесу. Головним аспектом щодо здійснення таких змін є наявність ментальної схильності української нації до парламентської форми правління та наявність глибоких історичних корінь вітчизняного парламентаризму. Тому, доцільність відповідних конституційних змін обумовлена не тільки сучасністю, але є також закономірним продовженням демократичних парламентських традицій.

В Україні, у зв'язку з втратою державності на початку ХХ століття, парламентаризм не мав можливості сталого розвитку. Але й до того періоду державності часто змінювалися тривалим гнітом залежності, яки й все ж не міг повністю зруйнувати прагнення еліти до створення своєї держави.

Україна мала трьохсотлітню державність за часів Русі, десятирічну державність за часів Козацької республіки, стодвадцятирічну напівдержавність у складі Російської імперії до знищення гетьманату, п'ятирічну державність за часів революційної доби і семидесятирічну напівдержавність у складі СРСР. Однак ідеї, що склали історичну основу парламентаризму і ґрунтувалися на творах Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо,



Ш. Монтеск'є та інших філософів і політологів, часто підхоплювались українськими передовими мислителями і громадськими діячами. Цей процес був започаткований розробниками «Руської правди» і продовжений таємним товариством «Слов'янський союз», Кирило-Мефодіївським братством, декабристами, розробниками конституцій федеральної держави, а також авторами конституцій, в яких сучасні ідеї парламентаризму знайшли якнайповніше відображення – М. Драгомановим, М. Міхновським, М. Грушевським [87, с. 5].

В історії будь-якого народу в різні історичні періоди існували протопарламентські та парламентські інститути, які мали або символічний або формальний характер. Тут важливим є питання стосовно того, чи були періоди парламентського правління періодами розквіту даного народу, чи відбувався в той час загальний розвиток суспільства?

На додержавному етапі розвитку східно-слов'янських племен роль віча, яке умовно можна вважати парламентською інституцією, була досить вагомою. Але з переходом до державного існування віче перетворилося на досить несуттєвий елемент політичної системи Русі. Період найбільшого підйому Київської держави припадає на часи правління Володимира Великого і Ярослава Мудрого, які були яскраво вираженими автократами. Силою власного авторитету і сили вони об'єднали під єдиною владою усіх східних слов'ян і централізували державу. Після цього настає затяжна криза, яка характеризується роздробленістю князівств і відсутністю єдиного владного центру. Одночасно зростає і роль віча, яке згодом перетворюється на закритий клуб заможних городян, які могли диктувати свої умови князям. Закінчується все це внутрішнім розкладом держави і монголо-татарською навалою [86, с. 25].

Всю політичну історію Галицько-Волинського князівства можна охарактеризувати як постійне протистояння князівської влади і аристократії і, знову ж таки, простежується тенденція, коли князю вдається закріпити

сильну одноосібну владу наступає період інтенсивного розвитку, стабільності, як тільки влада концентрується в руках аристократії наступає період занепаду та регресу. В період існування Запорізької Січі спостерігається військова демократія прямої дії, то суспільства здійснювало без допомоги будь яких посередників. Гетьманщина мала два періоди свого піднесення – в часи Б. Хмельницького та Мазепи. Обидва ці гетьмани були авторитарними лідерами і мали одноосібну владу. На час правління Хмельницького припадає створення Гетьманщини, а на час Мазепи – найбільший її розквіт. Вступ до політичного процесу в якості активного суб'єкту натовпу завжди мав тяжкі наслідки, достатньо згадати Чорну раду 1663 року. Досвід української революції 1917-1921 рр. є вагомим доказом негативного значення сучасної політичної реформи. В 1917 р. спостерігався величезний підйом національної свідомості українців і єдиним легітимним органом влади стала Центральна рада, історична місія якої повинна була б бути в утвердженні соборної української держави. Але Центральна Рада, будучи колегіальним органом так і не ухвалила жодного рішення по важливих питаннях щодо життєдіяльності суспільства. В результаті Центральна Рада не виконала головного свого завдання – реалізувати ідеї української самостійності. При всій своїй суперечливості, в період гетьманування Скоропадського для розвитку української науки, культури, освіти було зроблено набагато більше, ніж за часи правління Центральної Ради [79, с. 103]. Отже, досить дискусійним є питання, щодо ментальної схильності українців до парламентаризму. Скоріше можна говорити про те, що українці за своїм ментальним характером тяжіють до правління авторитетного, мудрого, сильного володаря-батька. Історичною закономірністю для України є наявність прогресивного розвитку суспільства сааме в період єдиновладдя. Сучасна ситуація також говорить про наявність розколу в суспільстві за багатьма ознаками: це й мова, й культура, традиції і т. п. Вирішити ці проблеми неможливо лише нормативними актами та деклараціями.

Деякі науковці говорять про те, що парламентаризм є джерелом національного компромісу і порозуміння. Ця точка зору дійсно має свої підстави, але парламент не відображає повною мірою уподобання і прагнення всього населення. Це проявляється в тому, що суспільство віддає свої голоси не за політичні сили, а за соціальні міфи, якими користуються політичні лідери. В результаті ж політичні сили, що приходять до парламенту ведуть таку політику, яка майже завжди відрізняється від тих політичних міфів, якими користувалися політичні лідери. На сучасному етапі парламент не виконує одну з головних своїх функцій – досягнення соціально-політичної стабільності та представництва інтересів, а навпаки, джерелом нових кризових ситуацій.

Досить часто як аргумент використовується європейська модель держави з домінацією парламенту в політичному житті держави. Але, слід враховувати, що кожна європейська країна має свої особливості, які відбиваються на її політичній системі і на сьогодні відсутній єдиний для всіх стандарт. Крім того, не всі європейські країни є яскраво вираженими парламентськими республіками (Франція, Польща). Безумовно, необхідно враховувати сучасні тенденції, які показують, що в деяких країнах відбувається якраз рух до посилення президентської влади. Країни, які в даному випадку наводяться у якості прикладу мають тривалі позитивні парламентські традиції дійсно мають стабільну політичну, соціальну і економічну системи, і не потребують глобальних змін. Політичні сили, які входять до парламенту цих країн, не мають глибоких протиріч, а лише дискутують по деяких питаннях.

Дійсно, політична реформа, яка відбувається в Україні, ще не є завершеною, а тому вести мову про її результати ще зарано. Безумовно, потребує подальшого удосконалення й Конституція України та законодавча база (про це йде мова далі в п. 3.2.). Перспективи ж формування у Верховній Раді конституційної більшості дають підстави вважати, що вже в

майбутньому можна бути вести мову про федеративну парламентську республіку. Тобто, сучасний вектор розвитку політичної системи потребує уточнення та виваженості, а на ці дії потрібен не тільки час, а й зміна політико-культурних традицій українського народу. Потрібно змінити відношення українського народу до ролі державної влади в суспільстві, а саме: українці повинні усвідомити той факт, що державні інститути утворюються лише тоді, коли в них виникає нагальна потреба, і їх головне завдання в тому, щоб полегшити життя народу. І цей аспект є, на думку дисертанта, найбільш проблемним. Українці, як народ, як нація, традиційно сприймають державні інститути досить негативно, відсутня довіра до цих інститутів, і відповідно, ці інститути не можуть бути повністю легітимними.

Деякі науковці вважають, що для України найбільш ефективнішим є республіка з домінацією президентської влади. Президент має бути головою виконавчої влади і нести відповідальність за все, що відбувається в державі. На думку цих вчених, така форма політичної влади ніяк не суперечить особистим правам і свободам громадян, адже саме вони будуть обирати Президента і будуть чітко бачити ту людину, яка буде відповідати за дії, що відбуваються в державі. Крім того, ці вчені вважають, що парламентаризм в Україні може призвести до охлократії, яка призведе до тиранії. Ідея президентської республіки не суперечить інституту парламенту, мова йде про те, щоб парламент не перебирав на себе повноважень Президента. Парламент має контролювати діяльність виконавчої влади, але не формувати її. Місцеві ради мають займатися такими питаннями, як зміна каналізації, доведення до ладу доріг, будівництва шкіл і лікарень. Але не треба місцевим радам займатися глобальними проблемами суспільства, такими як формування державної або національної ідеології, проблеми мови і т. п. [108, с. 20].

Відповідно до такої позиції, коли виконавчу владу формує парламент, виникає можливість узурпації влади і відбувається концентрація всієї влади в руках однієї політичної сили. Роль парламентської опозиції навряд чи є

достатньою, аби контролювати виконавчу владу. Тобто, парламентська коаліція стає фактично одним цілим з урядом і не зацікавлена ні в його критиці, ні в його контролі. А опозиція не має реальних важелів впливу на цю парламентсько-урядову корпорацію. У випадку президентського правління, яке пропонують автори даного підходу, виконавча і законодавча гілки влади залишаються незалежними, функція першої полягає в управлінні державою, функція другої полягає у контролі за цим процесом.

Якщо виходити з того, що інституту парламентаризму є показником демократичності суспільства, то, дійсно, він є доцільним там, де суспільство є стабільним, політична система і традиції вже устояними і тому не виникають глибоких суперечностей між громадянами. В Україні поки що суспільство знаходиться не у відповідності до цих критеріїв. Безумовно, необхідно провести системні реформи, які кардинально змінять вектори її розвитку.

Існує ще один важливий аспект, який необхідний для розгляду інституту парламентаризму в Україні, – це конституційний розвиток. Саме конституція країни відображає, чи дотримується країна демократичних принципів чи авторитарних, і чи є держава правовою. В Україні парламент нині відіграє особливу роль у зв'язку з необхідністю створення законодавчої бази для нового суспільства.

Наприкінці 80-х років Р. Дарендорф на основі досліджень саме перехідних процесів побудував шкалу переходу від тоталітарного до демократичного суспільства, за якою держава, нація, повинні вирішити три основних питання, або, як він це назвав, – три періоди часу. Перший період – це час правника, час юриста, тобто вироблення правових засад майбутнього демократичного суспільства. І цей період має тривати щонайменше півроку і більше. Другий період – це час економіста, закладення економічних основ для нового суспільства; максимальний термін для цього періоду – 6 років. Третій період – це час громадянина, формування вже власне громадянського

суспільства, тобто формування в особистості, в громадянах саме тих рис, без яких абсолютно неможливе існування демократичного суспільства. Часовий проміжок для цього періоду він визначив у 60 років.

Українське суспільство вже пройшло перший етап свого становлення в якості громадянського. І тут слід відзначити, що однією з проблем, що перешкоджає розвитку парламентаризму в Україні, є відсутність традицій парламентаризму (про це вже згадувалося вище). Крім цього, є проблеми, пов'язані з кризовими явищами практично в усіх сферах життя. Спроби виправити проблеми лише в одній із цих сфер призводять до викривлень або перекосів в інших сферах життєдіяльності суспільства. Тому Верховна Рада змушена постійно вносити зміни до великої кількості законів, які були прийняті за останні роки, або, загалом, змінювати концепцію законів. Аналіз діяльності Верховної Ради показує, що Верховна Рада ще не стала справжнім парламентом у найвищому розумінні цього слова, тобто інституцією, яка була б незалежною і здійснювала свою діяльність у найкращих традиціях народовладдя, законотворчості на благо розвитку всього суспільства.

Так, Верховна Рада України I та частково II скликання діяли в умовах всевладдя рад. Парламент, окрім традиційних представницької та законодавчої функцій, фактично здійснював виконавчі повноваження, зосереджуючи в своїх руках усю повноту влади в країні, водночас не несучи відповідальності за стан справ у країні [111, с. 39]. ВРУ III та IV скликання працювали в умовах системного тиску з боку інституту президента. Представницькі функції парламенту були суттєво викривлені шляхом застосування адмінресурсу в мажоритарних округах та тиску на депутатський корпус. Президент діяв в умовах обмеженого законодавчого поля, штучно накладаючи вето на конституційні закони, привласнюючи собі функції і норми, що знаходились поза конституційним полем. Парламент був позбавлений можливостей впливу на кадровий склад Кабміну. Відтак законодавча діяльність парламенту носила несистемний характер, не завжди

отримувала відповідне фінансове підґрунтя з боку уряду. Парламент III (1998-2002 рр.), а особливо IV скликання (2002-2006 рр.) головним своїм завданням вбачав протистояння авторитарним антиконституційним тенденціям з боку інституту президентства. Конституційні зміни напередодні другого туру президентських виборів 2004 року вивели парламент зі стану облоги, посиливши його функції та роль у системі врядування в країні. Проведення виборів на пропорційній основі фактично унеможливило застосування адмінресурсу з метою викривлення волевиявлення виборців. Прив'язка парламенту до формування уряду забезпечила впровадження зв'язки «прийнятий законопроект – його реалізація урядом – несення колективної відповідальності». Ухвалені законопроекти, а також солідарна відповідальність парламентської коаліції з урядом мали сприяти формуванню системного законодавчого поля та подоланню законодавчого хаосу в стінах парламенту [1, с. 9].

На той час, були сформовані досить виважені умови для функціонування парламентаризму в Україні: адекватне, результатам волевиявлення, представництво виборців та раціональна законодавча діяльність. Розклад політичних сил у державі водночас творив практично ідеальну систему стримувань і противаг. З одного боку, парламентська коаліція, яка вперше в історії України самостійно сформувала уряд, мала можливість реалізовувати свої передвиборчі обіцянки. З іншого – парламентська опозиція, яка мала за собою надійний тил у вигляді інституту президентства, отримувала реальні механізми противаг і контролю за діями парламентської коаліції та уряду.

Але, правильні теоретичні основи роботи Верховної Ради України V скликання не спрацювали. Рада не стала повноцінним ефективним вищим представницьким та законодавчим органом країни. Більше того, замість адекватного представництва волевиявлення виборців, їхніх політичних поглядів та соціально-економічних інтересів суспільство отримало

представництво великих фінансово-політичних груп на чолі з харизматичними лідерами та відсутністю реальних програм розвитку.

Відтак, в умовах номінального конституційного збільшення повноважень парламенту було отримано реальне зменшення його ролі і ваги в житті країни. Натомість, суспільство спостерігало девальвацію механізмів парламентаризму, тобто дискусивної демократії, критичне зменшення ролі народного депутата України як носія і виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця.

Якщо при мажоритарній системі часів парламентської моделі Україна мала надмірно владну і низько відповідальну модель парламенту, а в часи фактично авторитарних повноважень Президента Л. Кучми парламент все ж залишався цілісним вищим представницьким органом, то в умовах номінального посилення повноважень Верховної Ради реально послабились функції парламентаризму та практично була зведена нанівець роль окремого народного депутата. Фракції меншості замість того щоб контролювати законність прийняття рішень більшістю, контролювати дії уряду, опановувати їх, розробляючи і подаючи законодавчі ініціативи, вдалися до зриву роботи Верховної Ради України. Фракції більшості замість того, щоб сформувавши кадровий склад уряду, дати йому робоче завдання і дорожню карту у вигляді прийнятої коаліцією програми дій уряду, фактично стали лише виконавцем волі уряду. Окремі парламентарі втратили статус суб'єктів парламентського процесу та виразників інтересів виборців і активних учасників законодавчого процесу.

Також відбулася помітна девальвація ролі парламентських комітетів. Лідери парламентських комітетів, які у попередніх скликаннях мали статуси адекватні міністерським та відігравали значну галузеву роль у процесі проходження законодавства, фактично перетворилися на організаторів парламентських клубів за соціально-економічними напрямками без реального впливу, повноважень та голосу. Значно послабленою, попри існування



сильного і харизматичного лідера, стала і посада Голови Верховної Ради України, що фактично став парламентським спікером, слова і думка якого вже не мали такої ж значної ролі, як це було, наприклад, у парламентах попереднього скликання. Фактично голова Верховної ради України змушений був проводити через сесійний зал рішення, підготовлені номінально коаліцією, а фактично – урядом.

Крім того, відбувається нівелювання статусу народного обранця, який, передусім, через зміну виборчої системи втратив представницькі функції. Парламентарі-списочники, хоча і номінально закріплюються за певними територіальними групами виборців чи фаховими комітетськими напрямками, реально виконують функцію легалізаторів рішень керівництва фракцій.

Як показала практика, пропорційна виборча система із закритими списками призвела до звуження суспільного представництва у парламенті. Перехід до виключно пропорційної системи ліквідував принцип територіального представництва. Як результат – у парламенті V скликання понад 40 % територіальних громад не були репрезентовані у вищому законодавчому та місцевих представницьких органах влади. Принцип територіального був замінений принципом партійно-програмового представництва. Він мав би передбачати наявність ідеологічних партій з розвиненою внутрішньопартійною демократією та послідовною програмою. Попри зовнішні спроби надати виборам характеру ідеолога – програмової дискусії, реально спостерігається конкурс обіцянок, які не здатен виконати жоден уряд. Таким чином, суспільство й досі не отримало ідеологічного представництва, натомість існує лише група прибічників якого-небудь лідера та групи лобістів. Крім того, кулуарний характер формування партійних списків та неможливість суспільства вплинути на вибір не лише партії, але й порядку розміщення її кандидатів, призвів до того, що головним критерієм потрапляння до списку стали не політичні чи фахові здібності кандидата, а фінансовий внесок. Закриті виборчі списки за умов відсутності партійної

демократії позбавили суспільство можливості контролювати і надавати преференції певним партійним учасникам списку. Лідери та спонсори партій одноосібно формують партійні списки. Таким чином, спостерігається відсутність внутрішньопартійної демократії та чітких критеріїв формування виборчих списків.

Ще однією негативною сталою тенденцією стало закриття каналів оновлення еліт. Це проявляється у реальному відриві парламенту від суспільства. Якщо до складу Верховної Ради України II скликання потрапило лише 56 народних депутатів з I скликання, а до III скликання потрапила лише третина (159) депутатів з попереднього, то пропорційні вибори 2007 року дали оновлення парламенту лише на третину.

Період 2003-2005 років О. Скребець характеризує як період, в який Верховна Рада України реалізувала корпоративні інтереси окремих елітних груп. На її думку, відсутність реалізації інтересів широких шарів населення, що у недостатній мірі артикульовані й агреговані політичними партіями, хоча і відображені в діяльності парламенту України, не забезпечують достатнього рівня легітимності усієї владної системи. Парламент України, сформований як політичний інститут західного типу, загальні і специфічні парламентські функції виконував неефективно. Неоптимально діяли демократичні канали зв'язку як між парламентськими групами, так і між парламентом і суспільством загалом, державою і суспільством.

Дійсно, це все обумовило необхідність проведення політичної реформи з метою скорочення трансформаційного періоду української політичної системи, оптимізації парламентської діяльності і недопущення розпаду української держави. Реалізація її положень надасть можливість сформованому за партійними списками парламенту, як політичному інституту більш чутливому до соціальних вимог, керувати економічною лінією, забезпечуючи стабільність функціонування політичної системи.

Всі ці аспекти, безумовно, впливають на якість роботи Верховної Ради України, зокрема, на якість законодавчого процесу. Відсутність стратегії розвитку законодавства посилюється лобістським спрямуванням діяльності Ради. Як показує політична практика, посилення впливу на політику олігархів і збільшення розмірів політичного інвестування – наслідок переходу на пропорційну системи виборів. Голосування за списками посилює олігархію, індивідуальне голосування (мажоритарне) її послаблює. На цьому наголошував ще М. Дюверже, стверджуючи у той же час, що команди і клани представляють собою особистісні олігархії. Бюрократія, навпаки, є типом олігархії інституційної. Тому, зміцнюючи інституції партійної бюрократії, потрібно чітко розуміти, яку функцію ця бюрократія має відігравати. ... бути комунікативним живим механізмом зв'язку суспільства та партійних низів із стратегією та тактикою руху партії, позиції її парламентської фракції [50, с. 298].

В умовах, коли парламент перетворився в орган колективної безвідповідальності, потрібно посилювати механізми контролю за парламентом і політикумом. Який шлях вибере Україна в подальшому розвитку в друге десятиліття ХХІ ст. – президентську модель правління чи парламентську в боротьбі за подолання дуалізму виконавчої влади, важко передбачити, але, головне, щоб не був остаточно зруйновані механізми парламентаризму в Україні. Необхідно, щоб парламент і далі залишався відкритим дискурсивним форумом конкуренції політичних еліт, ідей та стратегій розвитку.

На новому етапі парламенту України необхідно переглянути сутність свого призначення. Внутрішній потенціал парламентаризму ще не цілком розвинений 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 за допомогою мобілізації населення

на підтримку нових інститутів. Для цього необхідно дуже багато зробити у напрямі формування в суспільстві політичної культури, щоб населення ставилося до представницьких органів з довірою та розуміло свою відповідальність за якість влади.

Тобто, на макрорівні необхідним є вдосконалення всієї політичної системи, підготовка всіх її інститутів до парламентаризму. Завершитися цей процес має становленням парламенту для його адекватного сприйняття самою системою. Зміни мають відбутися в суспільній підсвідомості, політичній і правовій культурі суспільства, коли населення за всіма недоліками парламентаризму усвідомлюватиме необхідність його функціонування в політичній системі як найважливішого каналу впливу на дії влади.

На думку О. Скребець, політичній системі України характерний розрив між інтересами парламентарів та інтересами широких мас, що свідчить про невиконання Верховною Радою України як інституційних функцій (артикуляції, агрегації й інтеграції соціальних інтересів), так і спеціальної функції узгодження суспільних інтересів. На її думку, для підтримки демократичного характеру політичної системи країни необхідне удосконалення парламентського представництва і подальша демократична соціалізація населення, процес якої повинна прискорити запроваджена в Україні політична реформа. Дослідниця вважає, що до 2003 року відбулося зміщення акцентів у реалізації політичного курсу з суспільного пріоритету на індивідуальний, корпоративний (залежно від політичного впливу окремих елітних груп і переваги пропрезидентських угруповань) та його конституційне закріплення. Здійснення Верховною Радою України інструментальних функцій, на думку О. Скребець, ускладнюється недоліками виборчого механізму, відсутністю стійкої партійної системи, нездатністю формування парламентської більшості народних обранців, особливостями мобілізованого типу політичної участі українського населення. Український

парламент принципово не відрізняється в цьому відношенні від інститутів державного правління й управління, це посилює розрив між інтересами парламентарів і загальнонаціональними інтересами. Характерними ознаками функціонування Верховної Ради України, на думку О. Скребець, стали: відсутність механізмів зворотного зв'язку з виборцями; перекручування або ігнорування волі виборців; клановий характер структури парламенту; конкуренція і протистояння представників парламентської і президентської влади. Важко не погодитись з цитованим автором в тому, що розвиток парламентаризму неможливий без становлення повноцінної партійної системи і розвитку громадянських почуттів у населення, для чого необхідне створення адекватної сучасним умовам системи групових та індивідуальних орієнтацій, напрямків суспільного розвитку [168, с. 165].

Важливим аспектом діяльності парламенту в Україні є дискусія навколо питання введення двопалатного парламенту. Ця ідея не є новою, вона обговорюється ще з 1992 року. Прихильники двопалатного парламенту вважають, що введення двопалатної структури парламенту зможе найповніше забезпечити врахування та узгодженість на парламентському рівні загальнодержавних і самоврядних регіональних інтересів.

За цей час було представлено багато проектів конституції з двопалатним парламентом, один з яких було винесено на всенародне обговорення. Спроби створення двопалатного парламенту виявлялися також і у низці законопроектів. Згідно з одним із них майбутній парламент мав бути двопалатним і складатися із Сенату і Палати представників. Вибори Сенату мали би проводитись по 27 виборчих округах, від кожного з яких за мажоритарною системою обирались би два депутати. Палата ж представників мала б формуватися з 200 депутатів, обраних за партійними списками. Але ідеї двопалатності в політичному середовищу традиційно мали набагато більше опонентів ніж прихильників. Наприкінці 1995 р. робоча група Конституційної комісії завершила проект нової Конституції країни, який було

передано до розгляду Конституційної комісії. Одним з пунктів було закріплено створення двопалатного парламенту Національних зборів або Верховної Ради, які б склалися з Палати депутатів та Сенату. Слід нагадати, що така двопалатність тоді лобіювалася представниками місцевих управлінських і політичних еліт. Це було пов'язано з намаганням закріпити в майбутній Конституції інститут місцевого самоврядування та зробити майбутній парламент двопалатним, сподіваючись, що одна з палат буде представляти там регіональну еліту. Втім 28 травня 1996 р., коли розпочався розгляд проекту Конституції у першому читанні, Верховна Рада прийняла рішення про однопалатний парламент. Дискусії знов оновилися під час чергової політичної кризи 2000 р., яка настала через протиріччя між гілками влади та розподіл їхніх повноважень.

В Україні 16 квітня 2000 р. було проведено референдум, на якому про необхідність формування двопалатного парламенту в країні тоді висловилося близько 82 %. Не менш суворим випробуванням для вітчизняного парламентаризму стала й конституційно-правова реформа 2004-2008 рр., зміст якої передбачав перехід України до парламентсько-президентської форми правління, підвищення ролі й авторитету національного парламенту в державі та політично структурованому громадянському суспільстві країни. На жаль, перманентна політико-правова криза останніх років не сприяла задоволенню високих запитів сучасного суспільства й здійсненню належного законодавчого забезпечення новітніх державотворчих процесів в Україні. Ідеї двопалатного парламенту отримали нове дихання. На підтримку змін до Конституції стали провідні фахівці з різних галузей, діючі та колишні державні діячі. Незважаючи на досить тривалий період обговорення цього важливого аспекту діяльності парламенту в Україні, можна говорити, що й досі не була проведена повноцінна робота щодо реформування парламенту. В сучасних умовах дієвою могла б стати модель двопалатності, за якої нижня палата парламенту приймає закони, а верхня палата їх схвалює, що в цілому

мало надати ефективності процесу державотворення. Це обумовлено тим, що, по-перше, наявність нижньої палати не дає змоги зашкодити суспільному інтересу під час прийняття нових правил і норм, а, по-друге, верхня палата спрямовує їх на досягнення стратегічних цілей без погіршення існуючого стану суспільства.

Загалом, слід вказати, що утворення двопалатного парламенту має своєю передумовою суттєве реформування законодавчої бази, яка стосується виборчої системи, розподілу функцій між органами влади, повноважень органів місцевого самоврядування та ін. Потребує обговорення і те, з яких регіональних представників і яким чином формуватимуть верхню палату та яким буде обсяг її повноважень. Одним з позитивних аргументів на користь двопалатності є можливість представництва регіонів та сприяння з боку центрального уряду стосовно розв'язання регіональних проблем. Запровадження двопалатного парламенту потребує й подальшої адміністративної реформи та реформ інституту місцевого самоврядування. Все це вимагає ретельного вивчення та стратегічної розробки вектору розвитку політичної систем України та пошуку консенсусних положень між різними політичними силами та гілками державної влади.

Цікавою є думка з цього приводу Др. С. Вітмор, яка досліджувала діяльність Верховної Ради України. Вона вважає, що жодний з аргументів за введення двопалатного парламенту в Україні не є переконливим. З її точки зору, введення двопалатності призведе лише до збільшення можливостей для накладання вето у процесі прийняття рішень, а також до збільшення кількості державних чиновників (виборних або ж інших) з відповідними претензіями щодо імунітету та пільг. Варто також відзначити, що у Великобританії двопалатність залишається дискусійною. Після своєї перемоги у 1997 році уряд лейбористів намагався скасувати спадкові посади перів у Палаті лордів, однак спроби замінити їх на виборних представників зазнали невдачі через брак порозуміння щодо того, навіщо власне була створена друга палата

британського парламенту і кого вона має включати. Тобто, політична система України все ще еволюціонує, тому характеризується невизначеністю та інституційною нестабільністю, що супроводжується значною персоналізацією політичної влади, а президент відіграє роль арбітра серед різних груп еліт. А формальна система влади важлива, тому що конституційні правила впливають на розподіл влади між президентом, урядом та парламентом. Нещодавнє рішення Конституційного Суду внесло одразу декілька нововведень у систему влади: по-перше, була відроджена конституція 1996 року, по-друге, конституція була змінена Конституційним Судом напямучу, без потреби схвалення відповідних змін 300 депутатами у Верховній Раді. Частково рішення Конституційного Суду можна розглядати як юридичне затвердження існуючої де-факто системи влади в Україні. Але воно є більш суттєвим, оскільки це рішення підсилило самостійність президента при розподілі сил між ключовими групами, які підтримують його, а також зробило його більш незалежним від Верховної Ради та власне показало вплив президента на Конституційний Суд. Це рішення репрезентує подальшу консолідацію його інституційної та персональної влади, яка стрімко зростає починаючи з лютого 2010 року.

Щодо до загальної характеристики діяльності Верховної Ради України, то Др. С. Вітмор відзначає, що в порівнянні нинішньої роботи Верховної Ради з тією, яка мала місце у ранніх 90-х, то можна говорити про певний інституційний розвиток. Наприклад, це стосується інфраструктури комітетів та фракцій, а також самого законодавчого процесу. Але разом з тим в кожній сфері діяльності парламенту є ще багато завдань, які треба виконати для того, щоб можна було говорити про дійсно ефективне функціонування Верховної Ради. Серед інших позитивних моментів варто відзначити той факт, що в Україні зараз працює постійно діючий парламент, якого не було ще 20 років тому. Крім того, ресурси (в тому числі й експертні), на які може спиратися Верховна Рада у своїй роботі, надзвичайно зросли за пострадянський період.



Парламентські комітети зараз мають великі професійні секретаріати (на зразок моделі США), хоча й залишаються певні проблеми з рівнем експертного аналізу, а також з нерівномірним навантаженням на комітети. Прозорість роботи Верховної Ради також значно покращилася, особливо за останні 10 років (можливо, завдяки розвитку електронних технологій та покращенню фінансування). Парламент є, безумовно, найбільш доступною інституцією влади для звичайних громадян. Також вироблена законодавча база та відповідні процедури, хоча й небездоганні, які дозволяють Верховній Раді здійснювати свої конституційні функції. Однак, на жаль, «ефективність» наразі не те слово, яке виникає в уяві, коли ми говоримо про Верховну Раду України.

Цитована дослідниця відзначає найбільш істотні недоліки функціонування Верховної Ради, які водночас є і двома найбільш важко вирішуваними труднощами: це, по-перше, проблема слабких партій й т. зв. «політичного туризму», а, по-друге, недотримання встановлених правил. На перший погляд існує спокуса приписати всю вину за ситуацію нігілістичній культурі сприйняття парламенту, яка існує як наслідок ширшої за своєю суттю невизначеності щодо форми держави в Україні. Іншими словами, внаслідок того, що «питання більш високого порядку» щодо розподілу влади між парламентом, президентом та урядом так і не були до кінця вирішені, інституалізація правил «нижчого порядку» (наприклад, поваги до законотворчого процесу) стала надзвичайно проблемним процесом. Це пояснення має певну привабливість, але разом з тим, інші пострадянські парламенти, які зростали у більш чітких та стабільних конституційних умовах (наприклад, Росія), також діяли як за правилами, так і поза ними (у рівній мірі), а це означає, що означений феномен є більш глибоким, ніж проблема визначення правил вищого порядку. Депутати (так само, як і інші політичні актори в Україні) не мають достатньо стимулів для того, щоб діяти чітко за офіційними правилами, в той час як значно більшого можна

досягнути неформальними методами. Так чи інакше, але всі депутати (та інші актори) порушували правила, й це вже стало нормою роботи парламенту. Широко поширеною практикою стало акцентування уваги на таких проступках, якщо те чи інше прийняте рішення суперечить чийсь інтересам й потрібно поставити під сумнів його легітимність. Глибинна суть проблеми – недовіра: жодна з груп не готова відмовитись від переваг, які надає порушення правил, без гарантій того, що від таких переваг відмовляться і всі інші. Тому цього й не відбувається, що, в результаті, приносить збитки усім. Слабкі партії – друга головна проблема в Україні, тому що лише через партії можуть бути встановлені чіткі зв'язки представництва та відповідальності. Крім того, партії можуть забезпечувати базу для стабільної та ефективної роботи уряду й пропонувати політичні альтернативи для виборців. У Верховній Раді слабкість партій найбільш яскраво проявляється у явищі т. зв. «політичного туризму», який викликаний, поміж іншого, недостатнім розподілом бізнесу та влади. Депутати нерідко є підприємцями, які бачать у партіях лише засоби отримання депутатського мандату, що забезпечує як імунітет, так і можливості лобіювання та захисту бізнес-інтересів. Як наслідок, лояльність до партії, від якої вони були обрані в парламент, у таких депутатів дуже обмежена. Природно, що депутатам-підприємцям дуже проблемно знаходитися в опозиції до влади, й це впливає на їх голосування та партійну лояльність (незалежно від того, чи прописав проблемно знаходитися в опозиції до влади, й це впливає на їх голосування та партійну лояльність (незалежно від того, чи прописаний у конституції «імперативний мандат») [19, с. 55].

Крім вказаних дисфункції, слід також враховувати особливості правової бази, яка регулює діяльність Верховної Ради, адже хоча й існує широко поширена практика порушень, встановлені правила все ж не завжди не дотримуються, й нерідко вчинки депутатів відповідають встановленим правилам. А це означає, що парламентська реформа може вирішити деякі

проблеми у роботі Верховної Ради, особливо в сфері її законодавчої та контрольної функцій.

### *3.2 Шляхи підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України .*

Всі парламенти світу постійно працюють над підвищенням ефективності свого законодавчого процесу та виконанням цілої низки різноманітних парламентських обов'язків. Одна з проблем, що постає перед парламентами, полягає в тому, щоб вибудувати таку структуру стосунків між представниками різних партій для зменшення і уникнення внутрішніх конфліктів, щоб діалог відбувався не між окремими особами та політичними групами, а із згуртованою парламентською більшістю.

Для побудови демократичного, соціально захищеного суспільства у державі мають бути закріплені у конституції «багатопартійність» суспільства і в законах – норми, які забезпечують формування на демократичних засадах однопартійного або коаліційного керівництва органами виконавчої влади при чітко визначених правах меншості (опозиції).

Загальні засади створення та діяльності Верховної ради України визначені в Конституції України. Більше детально її завдання та функціональне наповнення дається в Регламенті Верховної Ради України (2010 р.).

Незважаючи на те, що за останні часи було внесено багато змін та доповнень в ті та інші законодавчі акти, залишилися аспекти, які або не врегульовані законодавчою базою, або врегульовані недостатньо. Тому, в даному підрозділі, основна увага буде приділена тим моментам, які є проблемними в аспекті діяльності Верховної Ради України.

Одним з таких питань є зв'язок депутатів з партіями. Причини слабого зв'язку депутатів з партіями лежать у площині залежності партій від приватного фінансування, відсутності чіткого розмежування повноважень і відповідальності між главою держави і урядом у сфері виконавчої влади (що не дозволяє чітко визначити суб'єкта відповідальності за формування державної політики, адже Президент завжди має змогу покласти всю повноту відповідальності на уряд та парламентську більшість, а останні – на главу держави, який формує власний політичний курс), недоліках виборчої системи, за якою формується парламент, відсутності дієвих механізмів забезпечення внутрішньопартійної демократії та «просування» на виборні посади насамперед активних членів партій, а не партійної верхівки і донорів.

До Конституції України мають бути внесені зміни, які передбачатимуть більш чітке розмежування повноважень і відповідальності у сфері виконавчої влади. Зокрема, необхідно уточнити повноваження Президента у сфері керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки та оборони, позбавити главу держави права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України, обмежити дискреційні повноваження Президента шляхом запровадження контрасигнації більшості актів глави держави урядом, передбачити єдиний порядок формування уряду (за поданням Прем'єр-міністра України); передбачити призначення голів місцевих державних адміністрацій Кабінетом Міністрів, а не Президентом. До Закону «Про політичні партії в Україні» потрібно внести зміни, які визначатимуть загальні принципи внутрішньопартійної демократії, передбачатимуть запровадження прямого державного фінансування політичних партій, обмежуватимуть приватне фінансування партій, впроваджуватимуть дієвий контроль за надходженням і використанням партійних коштів, забезпечуватимуть прозорість партійного фінансування і встановлюватимуть пропорційні санкції за порушення партіями відповідних вимог закону.

До Закону «Про вибори народних депутатів України» мають бути внесені зміни, які стимулюватимуть внутрішньопартійну конкуренцію, зокрема – запроваджуватимуть пропорційну систему виборів з відкритими списками.

Посилення зв'язку депутатів з виборцями потребує запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті списки кандидатів. У більш віддаленій перспективі з метою стимулювання політичної конкуренції варто розглянути можливість самовисування кандидатів (списків кандидатів) на парламентських виборах.

Загалом, діяльність парламенту як органу є прозорою – на веб-сторінці Верховної Ради України оприлюднюються всі зареєстровані законопроекти та супроводжувальні документи до них, висновки щодо законопроектів Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, стенограми пленарних засідань, результати всіх голосувань, інформація про діяльність народних депутатів України. У той же час, на веб-сайті парламенту не оприлюднюється кошторис Верховної Ради України, результати його виконання, а також висновки щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У багатьох країнах на веб-сайтах парламентів оприлюднено короткі (10-20 сторінок) довідники про роль парламенту в системі публічної влади, порядок ухвалення законів, місце парламенту у забезпеченні належного врядування тощо. Прочитавши такий довідник, кожний громадянин без глибоких знань у сфері політики і права має змогу отримати уявлення про те, як функціонує парламент, яким чином він взаємодіє з виконавчою владою тощо. Натомість на веб-сайті Верховної Ради України такі довідники не оприлюднюються; відповідно – пересічним громадянам часто незрозуміло, чим саме займається (або мала б займатись) Верховна Рада України загалом і окремі народні депутати України зокрема.

Про це переконливо свідчить хоча б те, що виборці, як і за радянських часів, продовжують звертатись до народних депутатів зі скаргами на рішення або діяльність місцевих органів влади, клопотаннями стосовно вирішення проблем, які мають суто місцеве значення і які, відповідно, мали б вирішуватись на місцевому рівні.

На відміну від парламенту (як органу загалом), діяльність парламентських комітетів в Україні є далекою від прозорості. Не всі комітети мають власні веб-сторінки; при цьому на цих веб-сторінках не оприлюднюються протоколи і стенограми засідань парламентських комітетів, результати голосувань на засіданнях, дані про присутність (або відсутність) депутатів на засіданнях комітетів, стенограми комітетських слухань, плани роботи і звіти про діяльність, інша важлива інформація.

Щодо законодавчого процесу, то слід зазначити, що, починаючи з 2003 року, на розгляд Верховної Ради України щорічно вноситься близько тисячі законопроектів, лише 10-20 % яких стають законами. За таких умов на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради, головні комітети, Комітет з питань бюджету, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України лягає надмірне і зайве функціональне навантаження. Майже 76 % всіх зареєстрованих законопроектів і 56 % ухвалених законів – це зміни до існуючого законодавства, а не якісно нові рішення [152, с. 6]. Іншими словами, більшу частину свого робочого часу Верховна Рада витрачає на перегляд своїх же актів. Між тим, у ряді випадків необхідним є прийняття саме нових законів, а не внесення змін до діючих. Основне законодавче навантаження лежить не на комітетах, а безпосередньо на парламенті, рішення якого щодо законопроектів часто відрізняються від рішень комітетів. Це обумовлено декількома причинами: 1) невідповідністю фракційного складу окремих комітетів фракційній структурі парламенту; 2) недоліками в роботі самих комітетів, окремі з яких порушують встановлені строки підготовки

законопроектів до розгляду; 3) різним ступенем професіоналізму членів комітетів (які призначаються на посади без урахування досвіду їх роботи у сферах, віднесених до предметів відання відповідних комітетів); 4) нерівномірним обсягом функціонального навантаження на різні комітети.

Окремі закони, які приймаються парламентом, носять популістський характер і не можуть бути реалізовані через відсутність необхідних коштів у Державному бюджеті. Відповідно, ухвалені закони не виконуються. Зазначене стосується, зокрема, законів у соціально-економічній сфері, впровадження яких не підкріплюється відповідним бюджетним фінансуванням. Протягом останніх років особливо поширеною стала практика зупинення (або скасування) положень окремих законів законами про Державний бюджет.

Законодавчий процес в цілому є непередбачуваним. Наприклад, Закон «Про податок на додану вартість» з дня прийняття переглядався 139 разів, Закон «Про оподаткування прибутку підприємств» – 126 разів. Непоодинокими є випадки, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу у першому читанні та в цілому як закони. Під час розгляду законів парламент часто нехтує положеннями Конституції. Про це свідчить такий промовистий факт. Протягом 2007 – листопада 2009 рр. Конституційним Судом загалом було ухвалено 77 рішень. З них 45 % стосувались конституційності законів. Дві третини розглянутих КСУ законів повністю чи частково було визнано неконституційними [101, с. 25].

Розглянуті вище недоліки законодавчого процесу зумовлені низкою причин: 1) право законодавчої ініціативи народного депутата фактично є необмеженим – депутати можуть вносити законопроекти навіть про зміни до Державного бюджету (що є нетиповим для загальноєвропейської практики); 2) відсутній дієвий контроль за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення і подання законопроектів; як наслідок – до порядку денного

сесій парламенту включаються технічно і змістовно недосконалі законопроекти; 3) право депутата вносити законопроекти на заміну раніше поданих ніяк не обмежується; 4) всі законопроекти повинні прийматись виключно абсолютною або кваліфікованою більшістю голосів (в ряді випадків це не дозволяє забезпечити результативність голосування; лише певні законопроекти відповідно до Конституції мають ухвалюватись двома третинами від складу парламенту, що дозволяє парламентській більшості у 226 депутатів постійно переглядати прийняті закони, в деяких випадках – без належного врахування інтересів меншості).

Загалом, законодавчі акти повинні забезпечувати дієвий контроль за дотриманням встановлених вимог щодо оформлення законопроектів. Враховуючи те, що всі законопроекти розміщуються на веб-сайті Верховної Ради України, Апарат парламенту має бути звільнений від обов'язку тиражування законопроектів і їх поширення серед народних депутатів (щорічно на таке тиражування витрачається 120 тон паперу).

Щодо участі громадськості (зацікавлених груп) у законодавчому процесі, то слід зазначити, що на відміну від багатьох країн Європи (зокрема, – Албанії, Андорри, Австрії, Білорусі, Грузії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Ліхтенштейну, Македонії, Польщі, Португалії, Румунії, Сербії, Словенії, Угорщини, Чорногорії, Швейцарії), Конституція України не закріплює право законодавчої ініціативи за виборцями – відповідно до статті 93 Конституції право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Інструменти залучення зацікавлених груп (тобто груп, на права або інтереси яких може вплинути прийняття парламентом того чи іншого закону) до законодавчого процесу зводяться лише до залучення представників таких груп до слухань у комітетах та до участі у роботі консультативно-дорадчих рад при комітетах. Між тим, правове регулювання комітетських слухань є



недосконалим, а відтак – не може вважатись ефективним інструментом забезпечення участі зацікавлених груп у законодавчому процесі. Консультативно-дорадчі ради створено далеко не при всіх парламентських комітетах; їх правовий статус залишається невизначеним (взаємодія комітетів з такими радами здійснюється на підставі угод між комітетами і відповідними радами або на підставі рішень комітетів; статус самих рад визначається рішеннями комітетів).

На думку дисертантки, до Конституції України варто внести зміни, які закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за певною кількістю виборців (наприклад, 100 000 – 250 000 виборців).

В окремому законі, який регулюватиме порядок залучення зацікавлених суб'єктів до прийняття нормативно-правових актів, необхідно передбачити створення при всіх парламентських комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності комітетів; а також визначити загальні принципи формування таких рад, їх статус, права і засади взаємодії з комітетами, механізми забезпечення прозорості діяльності таких рад. Відповідні положення мають бути відображені і у Законі «Про комітети Верховної Ради України».

До Закону «Про комітети Верховної Ради України» потрібно внести зміни, які передбачатимуть удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (обов'язковість затвердження і попереднього оприлюднення річних (квартальних) планів слухань, оприлюднення на веб-сайтах парламентських комітетів інформації про дату, час, місце проведення слухань, їх порядку денного, порядку акредитації зацікавлених учасників; стенограм і рекомендацій слухань).

Конституція та Регламент Верховної Ради України визначають декілька форм контрольної діяльності, яка здійснюється безпосередньо парламентом. Але, Конституція України не передбачає обов'язкового схвалення Програми

діяльності Кабінету Міністрів перед набуттям урядом повноважень. Фактично, уряд може діяти без будь-якої Програми власної діяльності (що і має місце на практиці), відповідно – за умови відсутності Програми діяльності уряду парламентський контроль стає безпредметним. Також далеким від досконалості є і регулювання такої форми контролю як «години запитань до Уряду» (ст. 229 Регламенту Верховної Ради України). Такі «години» проводяться лише 1 раз на тиждень по п'ятницях, мають чітко визначену тематику (що вже саме по собі не дозволяє протягом години обговорити визначену тему). Крім того, попереднє письмове повідомлення уряду про зміст запитань, на яке він має дати відповідь під час «години запитань», є правом, а не обов'язком ініціаторів запитання (про що свідчить зміст частини шостої статті 229 Регламенту). За таких умов «година запитань до Уряду» з потенційно ефективного механізму контролю за виконавчою владою перетворюється на звичайну формальність [101, с. 28].

Недосконалим є і регулювання парламентських слухань (Глава 39 Регламенту Верховної Ради України): законодавство не проводить чіткого розмежування між предметами слухань у комітетах та парламентських слухань; тематика парламентських слухань є надто широкою, для того, щоб обговорити визначену тему протягом часу, відведеного на слухання; коло учасників парламентських слухань є дуже широким (до участі у слуханнях запрошуються всі, хто подали відповідні заявки до профільного комітету за 5 днів до дня проведення слухань). Загальна тривалість слухань є короткою – близько 3 годин, з яких близько години відводиться для виступів доповідача, співдоповідача, запитань до них і відповідей на запитання; вимоги до рекомендацій слухань, порядок моніторингу їх виконання у Регламенті не конкретизуються. В результаті потенціал парламентських слухань, як інструмента парламентського контролю, є невисоким. Про це опосередковано свідчить періодичне проведення слухань з подібних питань, на яких ухвалюються схожі рекомендації.

Таким чином, до Конституції України необхідно внести зміни, які передбачатимуть, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється парламентом в обов'язковому порядку на весь строк повноважень уряду і її схвалення є вогумом довіри новосформованому уряду. До Регламенту Верховної Ради України потрібно внести зміни, спрямовані на підвищення ефективності «години запитань до Уряду», які передбачатимуть обов'язкову реєстрацію всіх запитань до Уряду в Апараті Верховної Ради України у визначений строк до дня проведення «години запитань»; проведення «години запитань» на більш регулярній основі (кожного дня пленарних засідань, по 1 годині); залучення до участі у «годині запитань» лише тих членів уряду, до компетенції яких віднесено формування і реалізацію політики з питань, порушених у запитаннях народних депутатів (а не всього складу уряду; при цьому визначати конкретних представників на засіданні парламенту має уряд); скасування тематичної спрямованості «години запитань» – тематика «години запитань» має визначатись змістом запитань; визначення переліку допустимих запитань (запитання мають стосуватись питань, віднесених до компетенції уряду або міністрів, конкретних фактів, передбачати чітку відповідь (а не оціночні судження), стосуватись лише формування і реалізації державної політики).

Здійснення комітетами контрольних функцій ускладнюється двома основними чинниками: 1) відсутністю обґрунтованих критеріїв утворення комітетів; 2) недоліками в регулюванні їхніх контрольних повноважень.

Так, до складу деяких комітетів входять менше 11 членів (4 комітети), в той час як склад 9 комітетів перевищує встановлені самою Верховною Радою обмеження (до складу комітетів може входити не більше 20 членів). Фракційна структура ряду комітетів не відповідає фракційній структурі парламенту. Функціональний розподіл предметів відання комітетів є недостатньо чітким і уможливорює віднесення аналогічних питань до компетенції різних комітетів. Окремі комітети виділені штучно (що

підтверджується кількістю їх членів та обсягом функціонального навантаження) – вони цілком можуть існувати як підкомітети у складі інших комітетів. Прямим наслідком цього є розпорошування контрольних повноважень комітетів, збільшення тривалості законодавчого процесу, ускладнення контролю за галузевими міністерствами.

Контрольна діяльність комітетів регламентується рамково – Закон визначає лише їх права і обов'язки, пов'язані із здійсненням парламентського контролю (статті 14, 25 – 33-1 Закону «Про комітети Верховної Ради України»), в той час як форми здійснення контрольної діяльності регулюються поверхнево. Комітетські слухання (стаття 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України») є не стільки засобом контролю за діяльністю уряду, скільки механізмом обговорення певних проблем законодавства і практики його застосування. До того ж, регулювання процедури слухань саме по собі містить ряд недоліків: а) повідомлення про дату і місце проведення слухань та питання, що виносяться на обговорення, надсилається лише учасникам слухань (а не розміщується заздалегідь у відкритому доступі); б) загальні критерії відбору учасників слухань, загальні вимоги до регламенту слухань Законом не визначено; в) Законом не передбачені обов'язкове попереднє поширення матеріалів до слухань серед їх учасників (крім депутатів), оприлюднення матеріалів слухань, стенограм виступів учасників тощо.

Що стосується тимчасових слідчих комісій, то на сьогодні вони фактично позбавлені належної правової основи для їх діяльності, оскільки Закон про тимчасові спеціальні і слідчі комісії було визнано Конституційним Судом неконституційним.

1. Необхідно провести функціональне обстеження системи комітетів, оптимізувати їхню кількість, розподіл функціонального навантаження між ними, а також впровадити механізми, які забезпечуватимуть приблизну

відповідність фракційної структури комітетів фракційній структурі парламенту.

2. До статті 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України» мають бути внесені зміни, якими уточнюватиметься порядок підготовки та проведення слухань у парламентських комітетах, зокрема, з питань здійснення комітетами контрольних функцій.

3. Необхідно прийняти новий Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», який повинен: а) чітко визначити межі компетенції комісій (такі межі не повинні бути ширшими за межі повноважень самого парламенту, як це має місце нині; комісії не повинні наділятися владно-розпорядчими повноваженнями, якими наділяються правоохоронні органи (правом вилучення документів, правом приводу учасників парламентських розслідувань на засідання і т. п.); б) уточнити порядок розгляду комісіями питань, віднесених до їхньої компетенції (перелік учасників процедури, їх права і обов'язки, стадії проведення парламентських розслідувань тощо).

Окрім самого парламенту та його органів, контроль за діяльністю публічної адміністрації можуть здійснювати самі народні депутати – шляхом надсилання до відповідних органів влади, підприємств, установ і організацій запитів і звернень. Крім того, депутатам надано право підготовки запитань до Уряду, на які члени Кабінету Міністрів мають дати відповіді під час «години запитань до Уряду». В контексті регулювання контрольної діяльності депутатів існують наступні проблеми: 1) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметом запитів, звернень і запитань (фактично, основні відмінності між ними полягають лише у процедурі їх ініціювання, а також розгляді запитів, звернень і запитань тими, кому їх адресовано); 2) закон не містить будь-яких вимог щодо допустимих запитів, звернень і запитань – фактично депутат може вимагати надання йому будь-якої інформації будь-якою особою (окрім правоохоронних органів, які не зобов'язані надавати

інформацію щодо конкретних справ, в яких здійснюється провадження); 3) тексти запитів і відповідей на них офіційно ніде не оприлюднюються, що послаблює ефективність цієї форми контролю.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Ефективність здійснення Уповноваженим своєї функції послаблюється рядом чинників. Так, Закон не обмежує граничний строк перебування Уповноваженого на займаній посаді. Відповідно, парламент завжди має можливість призначати Уповноваженим одну й ту ж саму особу, незалежно від того, на скільки ефективною була її діяльність протягом попереднього строку повноважень. Також, із змісту статей 8 і 9 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» випливає, що єдиним органом, який має право достроково припинити повноваження Уповноваженого, є парламент. З одного боку, такий підхід є додатковою гарантією забезпечення незалежності парламентського омбудсмана. З іншого боку, він створює можливості для порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності власної посади з іншими видами діяльності – адже у разі порушення відповідних вимог його повноваження можуть бути припинені лише за умови ухвалення парламентською більшістю відповідного рішення. Крім того, Закон не визначає будь-яких дієвих механізмів забезпечення прозорості діяльності Уповноваженого. Закон не встановлює будь-яких обмежень сфери компетенції Уповноваженого, що призводить до виконання невластивих для омбудсмана завдань і т. п. [152, с. 7].

Відповідно до статті 98 Конституції, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Статус Рахункової палати визначається відповідним Законом, значна частина положень якого була скасована Конституційним Судом України. Крім того, порядок здійснення

Рахунковою палатою контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України на сьогодні Законом не регламентується. Правове регулювання статусу Рахункової палати містить низку інших недоліків. Конституція та Закон «Про Рахункову палату» не встановлюють достатніх гарантій операційної, функціональної та фінансової незалежності Рахункової палати, що не відповідає принципу незалежності вищих органів фінансового контролю (ВОФК), закріпленому у Лімській декларації керівних принципів аудиту, а також Мексиканській декларації щодо незалежності ВОФК. Підстави дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати не визначені Конституцією України (що суперечить статті 6 Лімської декларації), внаслідок чого створюється можливість припинення повноважень Голови Рахункової палати за власним розсудом парламенту, а не на підставі Закону «Про Рахункову палату». Обсяг контрольних повноважень Рахункової палати також не відповідає Лімській декларації. Відповідно до ч. 3 статті 18 Лімської декларації предметом аудиту ВОФК повинні бути всі публічні фінансові операції, незалежно від того, чи відображені вони в Державному бюджеті, чи ні. У той же час, згідно із статтею 98 Конституції мандат Палати обмежується надходженням та використанням коштів лише Державного бюджету. Таким чином, мандат Палати не поширюється на надходження і використання публічних коштів, що не відображуються у Державному бюджеті України, у тому числі – на управління підприємствами, що перебувають у державній власності.

Результатом здійснення парламентом своїх контрольних повноважень може бути ініціювання питання про звільнення з посади окремого члена уряду (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України) або ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України в цілому (стаття 87 Конституції України). У першому випадку результатом відповідної ініціативи може бути дострокове звільнення члена уряду з посади, у другому – прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком відставку

всього складу Кабінету Міністрів (ст. 87, 115 Конституції України). В контексті практичної реалізації положень ст. 85, 87, 115 Конституції України виникає декілька проблем. Згідно із ст. 87 Конституції України, питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатись протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Тим самим уряду фактично надається річний «імунітет» від відповідальності за прорахунки у власній діяльності (зрозуміло, лише у випадку схвалення Програми його діяльності). Конституція України також дозволяє розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів у день його ініціювання. У цьому контексті потрібно відзначити, що конституціями багатьох європейських країн прямо передбачено, що питання про відповідальність уряду може розглядатись лише через певний строк (2-3 доби) після його ініціювання, що, з одного боку, дозволяє парламенту прийняти зважене рішення щодо довіри чи недовіри уряду, а з іншого боку – дозволяє уряду представити відповідні аргументи на критику у свою адресу. По-третє, Конституція надає парламенту право у будь-який час припинити повноваження будь-якого члена уряду (включно з Прем'єр-міністром). Реалізація парламентом цього права може тягти низку негативних наслідків: 1) порушення цілісності урядової команди, сформованої за поданням глави уряду; 2) можливість звільнення членів уряду з посад дозволяє підмінити інститут політичної відповідальності уряду звільненням в індивідуальному порядку всіх його членів; 3) параліч діяльності Кабінету Міністрів, наприклад, у випадку звільнення з посад половини членів уряду (за Законом «Про Кабінет Міністрів України» засідання Кабінету Міністрів є повноважним за умови присутності на ньому більше половини складу уряду).

Законодавством багатьох країн з формою правління, подібною до української, закріплено інститут відмови уряду в довірі. Так, новосформований уряд вперше отримує вотум довіри шляхом схвалення програми його діяльності. Під час здійснення своїх повноважень він також



може пов'язати питання довіри йому як з урядовою політикою в цілому, так і окремими питаннями, наприклад – поданими урядом законопроектами. Відповідно, несхвалення програми діяльності уряду, схвалення або несхвалення парламентом певних рішень, з якими уряд пов'язав питання довіри, мають наслідком дострокове припинення повноважень уряду. Тим самим забезпечується взаємна відповідальність парламенту та вищого органу в системі органів виконавчої влади [101, с. 30].

Конституція України закріплює за парламентом право усунення з посади Президента в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Однак процедура усунення Президента з поста в порядку імпічменту є настільки складною, що реалізувати її на практиці фактично неможливо. Так, відповідно до ст. 111 Конституції, питання про усунення глави держави з посади в порядку імпічменту має бути ініційоване більшістю від конституційного складу парламенту; для проведення розслідування Верховна Рада має утворити спеціальну тимчасову слідчу комісію; рішення про звинувачення Президента має бути прийняте двома третинами від складу парламенту; після цього справа має бути перевірена Конституційним Судом (на предмет додержання вимог Конституції в частині процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент), а також Верховним Судом (на предмет наявності в діяннях Президента ознак злочину); після чого Верховна Рада не менш як трьома четвертими від свого складу має прийняти рішення про усунення Президента з поста в порядку імпічменту. За такої процедури цілком імовірною видається ситуація, коли Верховний Суд виявить у діях Президента ознаки злочину, однак парламент не зможе прийняти рішення про його усунення з посади (оскільки для прийняття такого рішення не вистачить голосів).

Відповідно до статті 80 Конституції України народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані. Фактично,

депутатський імунітет носить абсолютний характер, що не відповідає міжнародним, у тому числі і європейським, стандартам у цій сфері.

Що стосується європейських країн, то практика повного скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування загалом не є типовою для більшості країн Європи, тому її навряд чи доцільно застосовувати і в Україні. Також, в більшості європейських країн депутатський імунітет має обмежений характер: депутати користуються ним або лише у період парламентських сесій (Бельгія, Греція, Люксембург, Португалія, Швеція, Фінляндія), або лише протягом перебування на засіданні парламенту, у дорозі до чи з парламенту (США, Ісландія, Норвегія, Ірландія); або протягом всього періоду повноважень, крім випадку затримання на місці вчинення злочину (такий підхід набув поширення у більшості країн європейського континенту (Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція та ін.) [101, с. 18].

Чинний Закон «Про статус народного депутата України» встановлює для депутатів ряд пільг, зокрема: 1) право на безоплатний проїзд на всіх внутрішніх шляхах сполучення, на всіх видах міського пасажирського транспорту, за винятком таксі; право на безкоштовне паркування автомобіля, безкоштовне користування залами офіційних делегацій; 2) право на безкоштовне медичне обслуговування та путівки для санітарно-курортного лікування; 3) право на отримання одноразової грошової компенсації витрат для створення належних житлових умов у розмірі вартості житла для депутата та членів його сім'ї, отримання службового жилого приміщення на строк повноважень або житла для постійного проживання; 4) право на безкоштовне використання зв'язку. У більшості зарубіжних країн забезпечення діяльності членів парламенту здійснюється принципово в інший спосіб – у вигляді прямого фінансування відповідних видатків або відшкодування їх вартості.

11 червня 2009 року парламентом було ухвалено Закон «Про засади запобігання та протидії корупції», який, серед іншого, визначив поняття «конфлікту інтересів» (стаття 1 Закону) та поклав на осіб, уповноважених на виконання функцій держави (до таких осіб належать і народні депутати України), обов'язок вжиття заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів (стаття 12 Закону). Водночас механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів цим Законом визначено не було – такі механізми мали б визначатись окремим законом, який до цього часу прийнято так і не було. Таким чином, діючим законодавством на сьогодні передбачено єдиний механізм запобігання конфлікту інтересів у діяльності членів парламенту – заборона суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності. Очевидно, що самої лише цієї заборони для запобігання виникненню та врегулюванню конфлікту інтересів у депутатській діяльності недостатньо.

Крім того, практика показує, що народні депутати аж ніяк не є взірцем поведінки для суспільства. Окремі з них постійно блокують парламентську трибуну, перешкоджають проведенню парламентських засідань, застосовують фізичну силу для вирішення політичних суперечок, вчиняють відверто хуліганські дії (виведення з ладу системи голосування, знищення або пошкодження майна, що належать парламенту). Це пов'язано як із загальним рівнем культури самих членів законодавчого органу, так і з відсутністю правил депутатської етики та належних санкцій за протиправну поведінку.

Зазначені проблеми, безумовно не вичерпуються цим переліком, їх набагато більше. Але, думку дисертанта, вирішення хоча б частини з них, значно підвищило ю ефективність парламенту в Україні. Серед пропозицій, щодо діяльності Верховної Ради України, то слід акцентувати на наступному. Так, необхідно внести зміни до Закону «Про політичні партії в Україні», які передбачатимуть визначення загальних принципів внутрішньопартійної демократії; закріплення механізмів забезпечення прозорості (гласності)

діяльності політичних партій; запровадження прямого державного фінансування політичних партій; обмеження приватного фінансування політичних партій за типами джерел і розміром внесків з одного джерела фінансування; впровадження дієвого контролю за надходженням і використанням партіями коштів; визначення вимог до змісту фінансової звітності партій; оприлюднення фінансових звітів партій; встановлення ефективних, превентивних та пропорційних санкцій за порушення партіями вимог законодавства, у тому числі щодо фінансування їхньої діяльності.

Крім того, слід внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про комітети Верховної Ради України» зміни, спрямовані на підвищення прозорості функціонування парламенту, що передбачатимуть: створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України; обов'язкове включення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань; оприлюднення на веб-сторінках комітетів їхніх планів роботи на чергову сесію, звітів про діяльність; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами інших актів парламенту; інформації про дату, час, місце проведення відкритих засідань комітетів та слухань у комітетах; річних звітів про діяльність комітетів; протоколів відкритих засідань та результатів голосувань з питань порядку денного відкритих засідань; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань; оприлюднення кошторису Верховної Ради України та результатів його виконання; оприлюднення всіх висновків щодо законопроектів, які надаються за зверненнями комітетів (у тому числі висновків міністерств, наукових установ, громадських організацій тощо); оприлюднення інформації про обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності, декларацій про майно і доходи, інтереси (відсутність конфлікту інтересів) кожного народного депутата України.

На думку автора роботи, доцільним було б передбачити можливість затримання або арешту народного депутата України без згоди Верховної Ради

України у випадку, якщо затримання (арешт) було здійснено на місці вчинення народним депутатом України злочину або у разі набрання законної сили вироком суду, яким депутата засуджено за вчинення злочину; передбачити можливість притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України (частина третя ст. 80 Конституції, ст. 27 Закону «Про статус народного депутата України», Глава 35 Регламенту Верховної Ради України).

Також, слід провести більш чітке розмежування повноважень і відповідальності у сфері виконавчої влади між Президентом і Кабінетом Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85, ч. 2 ст. 102, пп. 1, 3, 10, 15, 17 ч. 1 ст. 106, ч. 4 ст. 106, ст. 107, ч. 2 ст. 113, ч. 4 ст. 114, ч. 4, 5, 8, 10 ст. 118 Конституції України).

Можливо, було б правильним змінити й порядок висування кандидатури Прем'єр-міністра України: передбачити можливість почергового висування кандидатури Прем'єр-міністра України депутатськими фракціями, починаючи з найбільшої фракції, можливість висування кандидатури Прем'єр-міністра Президентом України у разі, якщо протягом встановленого строку жодна з фракцій не змогла висунути таку кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра, яка б була підтримана парламентом; передбачити дострокове припинення повноважень Верховної Ради Президентом, якщо жодна із запропонованих кандидатур на пост Прем'єр-міністра у встановлений строк (60 днів) підтримана не була (ч. 8 ст. 83, п. 9 ч. 1 ст. 106, ч. 3 ст. 114 Конституції України; ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»; стаття 205 Регламенту Верховної Ради України) [101, с. 31].

Доцільним є передбачити обов'язковість розгляду Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України після призначення на посади не менш як двох третин членів Кабінету Міністрів України, але перед складанням присяги членами новосформованого Кабінету Міністрів України; схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України на весь

строк повноважень Уряду (ст. 114 Конституції, ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 227 Регламенту Верховної Ради України). Також, слід надати Кабінету Міністрів України право у будь-який час ініціювати питання про довіру Уряду; передбачити можливість вирішення питання про довіру Кабінету Міністрів України шляхом схвалення або відхилення визначеного Урядом законопроекту (законопроектів); визначити відмову Уряду в довірі в якості підстави для відставки всього складу Кабінету Міністрів України (ст. 85, 87, 115 Конституції України, Розділ III Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 207 Регламенту Верховної Ради України).

Що стосується процедури усунення Президента з поста в порядку імпичменту, то слід внести зміни до статті 111 Конституції України, які передбачатимуть впровадження дієвої процедури, у разі встановлення Верховним Судом ознак злочину у діях, в яких звинувачують Президента, його повноваження припиняються достроково з дня встановлення Верховним Судом відповідних обставин.

Важливим, думається, є закріплення за певною кількістю виборців право законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України та ст. 89-96 Регламенту Верховної Ради України). Також, слід передбачити обов'язковість розгляду законопроектів лише після проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України, яка має проводитись на підставі відповідного звернення головного комітету; визначити строки проведення експертизи законопроектів Кабінетом Міністрів України; закріпити заборону розгляду законопроектів парламентом у разі, якщо законопроект впливає на доходну або видаткову частину Державного бюджету і уряд заперечує проти його прийняття (ст. 93, 94 Регламенту Верховної Ради України).

При цьому, необхідно впровадити дієвий контроль за дотриманням встановлених Регламентом вимог щодо оформлення законопроектів, внесення альтернативних законопроектів; передбачити заборону включення до порядку

денного законопроектів, оформлених з порушенням встановлених вимог (ст. 92-94 Регламенту Верховної Ради України).

Також, у статтях 91, 94 Конституції України слід передбачити можливість ухвалення всіх проектів законів простою більшістю голосів присутніх на засіданні народних депутатів України за умови присутності на засіданні більше половини від конституційного складу Верховної Ради України (окрім законів, щодо яких Президентом України було застосовано право вето та проектів законів, які відповідно до Конституції мають ухвалюватись не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України); визначити перелік законів (проектів законів), які мають ухвалюватись не менш як двома третинами голосів від конституційного складу Верховної Ради України, передбачити можливість розширення такого переліку законами України; визначити окремі процедури подолання вето Президента для різних категорій законів (для законів, прийнятих простою більшістю голосів народних депутатів України, – вето долається абсолютною більшістю голосів від складу парламенту; для законів, прийнятих кваліфікованою більшістю голосів – вето долається не менш як двома третинами від складу парламенту).

Слід внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про Кабінет Міністрів України» зміни, які передбачатимуть підвищення ефективності «години запитань до Уряду» шляхом запровадження обов'язкової реєстрації всіх запитань до Уряду в Апараті Верховної Ради України у визначений строк до дня проведення «години запитань»; забезпечення проведення «години запитань» на більш регулярній основі; залучення до участі у «годині запитань» лише тих членів уряду, до компетенції яких віднесено формування і реалізацію політики з питань, порушених у запитаннях народних депутатів; скасування тематичної спрямованості «години запитань» – тематика «години запитань» має визначатись змістом запитань (ст. 25, 229, 230 Регламенту Верховної Ради

України; стаття 37 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [152, с. 6].

Що стосується статусу народного депутата, то слід внести до Закону України «Про статус народного депутата України» зміни, які передбачатимуть скасування пільг, якими народні депутати фактично не користуються та заміну пільг прямим фінансуванням депутатської діяльності та/або відшкодуванням витрат, пов'язаних із здійсненням депутатської діяльності.

### *Висновки до Розділу 3.*

Сучасний вектор розвитку політичної системи потребує уточнення та виваженості, а на ці дії потрібен не тільки час, а й зміна політико-культурних традицій українського народу. Потрібно змінити відношення українського народу до ролі державної влади в суспільстві, а саме: українці повинні усвідомити той факт, що державні інститути утворюються лише тоді, коли в них виникає нагальна потреба, і їх головне завдання в тому, щоб полегшити життя народу. І цей аспект є, на мою думку, найбільш проблемним. Українці, як народ, як нація, традиційно сприймають державні інститути досить негативно, відсутня довіра до цих інститутів, і відповідно, ці інститути не можуть бути повністю легітимними.

Крім того, до факторів, що перешкоджають ефективному функціонуванню парламенту в Україні є низький рівень професійної підготовки парламентаріїв та дуже складна політична ситуація, яка постійно змінюється. Результатом чого є стан відсутності рівноваги між політичними силами, наявність кризових явищ в політичному процесі та занадто високий рівень персоніфікації політичних лідерів.



## Висновки

Великобританія стала державою, де на рубежі XVII-XVIII століть народилася та сформувалася парламентська система. Потім вона поширилася на її колонії – Канаду, Австралію, Нову Зеландію, Ірландію, Ямаїку й більшість країн Карибського басейну. Саме широке поширення парламентська система одержала на європейському континенті. Її сприйняли Швеція, Норвегія, Данія, ФРН, Австрія, Швейцарія, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія, Угорщина. В Азії на принципах парламентської системи влаштована влада в Японії, Ізраїлеві й Сінгапурі. Характерно, що в ряді країн парламентська система цілком поєднується з такою формою державного правління, як конституційна монархія. Таке сполучення часто називають парламентською монархією.

В Україні, у зв'язку з втратою державності на початку XX століття, парламентаризм не мав можливості сталого розвитку. Але й до того періоду державності часто змінювалися тривалим гнітом залежності, яки й все ж не міг повністю зруйнувати прагнення еліти до створення своєї держави. Україна мала трьохсотлітню державність за часів Русі, десятирічну державність за часів Козацької республіки, двадцятирічну напівдержавність у складі Російської імперії до знищення гетьманату, п'ятирічну державність за часів революційної доби і семидесятирічну напівдержавність у складі СРСР. Однак ідеї, що склали історичну основу парламентаризму і ґрунтувалися на творах Джона Локка, Жан-Жака Руссо, Шарля Монтеск'є та інших філософів і політологів, часто підхоплювались українськими передовими мислителями і громадськими діячами.

Сучасна форма парламентаризму відрізняється від класичної, і складалася поетапно. У центрі нового підходу до представництва інтересів, відмінного від втілення форм прямої демократії, є теза про особисту участь

народу в державному управлінні за допомогою загальних і прямих виборів у парламент. Сучасний етап розвитку парламентаризму характеризується переходом на мегарівень. Це обумовлено постійним пошуком нових моделей парламентського правління, викликаним актуалізацією кризових явищ в рамках класичної форми парламентаризму і її наступних модифікацій, а також відповідних процесів у крос-національному розвитку політичних партій як провідного й невід'ємного компонента ідеї представництва.

Важливого значення набувають функціональні аспекти організації парламентської діяльності: принципи внутрішньої організації та розробка, обговорення і порядок прийняття законопроектів, а також способи контролю за діяльністю представників органів виконавчої влади. Перші два моменти є ключовими в процесі консолідації парламентської моделі і їх успішна та ефективна реалізація вже на початковому етапі функціонування нової суспільної системи сприймається як стратегія взаємин між представниками владних структур, як ступінь довіри до нових політичних інститутів з боку рядових громадян.

Необхідно враховувати, що в умовах перехідного суспільства неможливо за короткий термін створити таку систему правових процедур прийняття політичних рішень, що могла б бути сприйнята всіма суб'єктами політики, соціальними групами та індивідами. Саме тому зміни, що відбуваються в сучасному контексті, володіють високим конфліктогеним потенціалом і проєктуються на все суспільство в цілому. В цих умовах парламентаризм не завжди здатний виступати в якості ефективного інструменту консолідації громадянського суспільства та демократії. Тому можна вважати, що основною проблемою для України є не питання про розподіл влади як вихідної детермінанти консолідації нової політичної системи, а питання про можливість перерозподілу влади на інституціональному рівні, оскільки суть і практичне значення парламентаризму не вичерпується лише функціонуванням законодавчих

органів, а містить в собі проблему взаємодії різних компонентів політичної системи. Це, з одного боку, органи виконавчої влади, що реалізують і коригують законодавство, а з іншого боку – політичні партії, які виступають в якості посередників між суспільством і владою.

В парламентських республіках глава держави, попри обмеженість його повноважень у сфері взаємодії з парламентом та урядом, часто відіграє роль своєрідного резервного інструменту політичної системи, що активізується в умовах кризи та нестабільності. Резервні можливості даного інституту можуть додавати певної гнучкості державному механізму, розширюють можливості для політичного маневрування. В умовах, коли уряд втрачає підтримку парламентської більшості або його діяльність паралізується внутрішньопарламентською боротьбою, роль глави держави в політичному житті країни зростає, а коло питань, до яких президент діє за власним розсудом, розширюється. Але подібне підвищення статусу глави держави – скоріше виняток: не будучи структурно включеним до системи органів виконавчої влади, він не належить до неї і компетенційно.

Визначивши критерії, за якими ті чи інші держави можуть бути віднесені до парламентських республік, варто проаналізувати основні чинники, які визначають ефективність взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади. До таких чинників належать тип виборчої системи, за якою формується склад законодавчого органу, рівень розвитку партійної системи у відповідній державі та обсяг повноважень, закріплених за парламентом або урядом в конституціях та законах. Перші два чинники взаємопов'язані – тип виборчої системи може суттєво впливати на структуру партійної системи відповідної держави, стимулювати зменшення кількості впливових партій, утворення урядів на одно– двопартійній основі тощо, що, відповідно, сприятиме активізації взаємодії парламенту та уряду. Зокрема, саме завдяки виборчій системі забезпечується чітка стабільність партійної системи,

формування однопартійних та коаліційних урядів у таких державах, як Японія, Німеччина та деяких інших.

Спосіб формування уряду безпосередньо залежить від форми правління, яка притаманна певній державі. Існує два ключових способи формування уряду: парламентський та позапарламентський. Позапарламентський спосіб притаманний президентським та змішаним республікам, де виконавча гілка влади, як правило, очолюється президентом, який відіграє ключову роль у його діяльності та формуванні.

Характерною особливістю держав з парламентською формою правління є суто номінальна участь глави держави у формуванні уряду. Саме за цим критерієм парламентські республіки можна чітко відмежувати від республік зі змішаною формою правління. У республіці зі змішаною формою правління формування уряду залежно від політичної структурованості парламенту може здійснюватись або главою держави (при цьому уряд буде за своїм характером не політичним, а адміністративним органом, повністю підпорядкованим компетенційному впливу глави держави) або парламентом (у випадку, якщо за результатами парламентських виборів буде сформована опозиційна главі держави більшість).

На ефективність взаємодії парламенту та уряду істотний вплив справляє і ступінь розвитку партійної системи. В умовах політичної неструктурованості суспільства, представництва значної кількості партій в парламенті, умови для стабільної підтримки уряду відсутні взагалі, що суттєво впливає на рівень ефективності його взаємодії з парламентом. При цьому дія зазначеного чинника певною мірою може бути компенсована закріпленням за урядом важелів впливу на парламент (наприклад, права розпуску парламенту). Саме з урахуванням цих застережень слід розглядати ефективність взаємодії парламенту та уряду в державах з парламентською формою правління. Так, аналіз положень конституцій та законодавства, без

урахування політичної ситуації в тій чи іншій країні, дає неповну картину характеру стосунків між законодавчою та виконавчою владою.

Варто відзначити, що перебільшувати реальне значення закріплених конституціями процедур формування уряду не можна. Адже доволі часто відносини між урядом та парламентом визначаються політичними умовами або на практиці відбувається доволі своєрідна реалізація конституційних норм, що визначається парламентськими традиціями. Наприклад, участь глави держави у формуванні уряду залежить від партійної системи, яка склалась у державі. В умовах двопартійної системи він лише підтверджує вибір, зроблений політичною партією та виборцями (Великобританія). Тоді як багатопартійна система передбачає попередні консультації з лідерами політичних партій, які представлені у парламенті, що дає главі держави певну свободу дій (Бельгія, Данія, Нідерланди). Багато також залежить і від того, чи «співпадає» політична належність президента та парламентської більшості.

Незалежно від сукупності та послідовності дій Президента та парламенту, спрямованих на формування уряду, визначальним чинником є не нормативно-правові механізми, а розстановка сил у парламенті. Практика йде таким чином, що, як правило, посаду Прем'єр-міністра обіймає особа, яка є лідером парламентської більшості, або компромісна кандидатура від коаліції політичних партій. У державах із парламентською формою правління проводяться попередні консультації, тому ще до початку процедур, передбачених конституцією, вже відомо, хто займе посаду Прем'єр-міністра та членів уряду.

Перебіг політичних процесів в Україні засвідчив, що зміна моделі владно-державних відносин в Україні не забезпечила очікуваних результатів – стабільного, ефективного та демократичного функціонування політичної системи країни, а також зумовила появу (посилення) низки негативних чинників розвитку політичних процесів, зокрема:

– виникнення перманентної системної політичної кризи, зумовлене конфліктогенним характером змісту, механізмів та шляхів реалізації змін до Конституції України;

– дисбаланс у системі організації державної влади та взаємодії Президент – Парламент – Уряд та спричинені ним ескалація конфлікту між ключовими суб'єктами політичного процесу за перерозподіл повноважень між гілками та рівнями влади в країні;

– зростання ризиків виникнення політичної нестабільності та дефрагментації системи державної влади внаслідок підвищення рівня конкуренції парламентських політичних сил та домінування в політичній практиці конфронтаційних форм взаємодії;

– ціннісна невизначеність орієнтирів діяльності провідних політичних сил, різновекторність їх зовнішньополітичних орієнтацій, недотримання ними принципів політичної відповідальності.

Невід'ємною ланкою парламентаризму є громадянське суспільство, в рамках якого формуються соціокультурні, аксіологічні та поведінкові передумови консолідації парламентської моделі розподілу влади. Тільки взаємодія всіх названих компонентів дозволяє говорити про парламентаризм як про цілісну систему, а характер взаємодії цих компонентів визначає ефективність функціонування парламентаризму в умовах трансформації тоталітарних політичних структур.

З одного боку, утворення між громадянами та політичними діячами відносин представництва за допомогою конституційних демократичних виборів означає політичну участь громадян у формуванні політичної еліти й розглядається як визнання її легітимності, а, відповідно, і легітимності проведеної нею політики. З іншого боку, варто враховувати, що в умовах формування в Україні парламентської моделі державної влади саме відносини між партіями й коаліціями є ключовим чинником, який здійснює вплив як на формування вертикалі та горизонталі державної влади, так і на політику

державного управління, на його відносини з іншими суб'єктами політичного процесу. Тут важливим є питання, що пов'язані з основним завданням міжінституціональної активності, сутність якої зводиться до встановлення та підтримки політичної стабільності.

Становлення політичної стабільності найбільш ймовірно в умовах рівноправного діалогу між владою та суспільством, у випадках, коли держава здатна відповідати на вимоги населення. Саме при досягненні подібного балансу генерується підтримка політичного курсу населенням. Виникнення нестабільності є слідством різких змін у політичному розвитку; кардинальної зміни економічного курсу; значних перетворень у соціальній і культурній сферах; зміни правлячої еліти. Таким чином, перехід системи зі стабільного стану в нестабільне відбувається у випадку глибокого розколу в суспільстві на тій або іншій основі. Нейтралізацію тенденції до виникнення нестабільності покликані, за допомогою свого спільного функціонування, забезпечувати політичні інститути. Тобто, політична стабільність є показником діяльності інститутів і їхньої взаємодії. Відповідно до цього, досягнення політичної стабільності – це ніщо інше, як практичний результат функціонування системи взаємодії президента, парламенту та політичних партій.

Загальноприйнятою є теза, що парламентаризм відноситься до характеристик саме демократичної держави, однією з ознак якої є розподіл влади. Для такого механізму здійснення державної влади не є характерним верховенство будь-якої гілки або органу. Навпаки, саме рівність і наявність системи стримувань і противаг дозволяють говорити про реальний розподіл влади, тобто про демократичний характер конкретної держави. У зв'язку з цим можна стверджувати, що наявність в державі парламенту є показником прогресивності суспільства. Акцент повинен робитися не на верховенстві парламенту, а на його особливій ролі, як єдиного органу народного представництва в системі державної влади. Саме представницька природа

парламенту дозволяє йому здійснювати законодавчу діяльність і виступати від імені всього народу як всередині країни, так і в міжнародних відносинах.

Парламентаризм як складовий комплексний елемент відразу декількох засад конституційного устрою повинен зайняти своє гідне місце в системі демократичних цінностей. При характеристиці парламентаризму потрібно враховувати, що парламентаризм, як режим здійснення державної влади, насамперед характеризується закріпленням за парламентом статусу єдиного представницького і законодавчого органу влади, який активно виконує покладені на нього функції по реалізації і захисту інтересів народу. При цьому його рішення користуються беззаперечним авторитетом (легітимністю) серед всіх суб'єктів права, особливо серед органів і посадових осіб виконавчої влади; парламентаризм безпосередньо пов'язаний з народовладдям, тому при відсутності ефективного органу народного представництва немає ніяких підстав говорити про повноцінне втілення в життя принципу народного суверенітету, оскільки, нереалізованою залишається його «представницька» складова. Таким чином, парламентаризм є демократичною цінністю сучасного суспільства і повинен послаблювати конфлікти; представляти інтереси громадян; створювати закони та контролювати повноваження інших гілок влади.

З метою досягнення консолідованого функціонування органів державної влади, формування збалансованої системи стримувань і противаг, яка б убезпечила країну від узурпації влади однією особою або органом державної влади, видається необхідним передусім:

- укріпити систему гарантій конституційної діяльності Глави держави шляхом законодавчого закріплення правового статусу актів Президента України та відповідальності уряду за їх невиконання;

- удосконалити порядок контрасигнації актів Глави держави, права і обов'язки сторін у цьому процесі. Процедура контрасигнації має бути



встановлена законодавчо й передбачати механізми розв'язання можливих конфліктних ситуацій, зокрема із залученням Конституційного суду України;

- впровадити механізми узгодження позицій щодо державної політики Президента України, Парламенту та Уряду;

- визначити механізми взаємодії Глави держави з політичною опозицією. Зокрема, шляхом залучення опозиційного уряду (за умови належної правової регламентації його діяльності) до політичних консультацій з Президентом України;

- оптимізувати роботу Конституційного Суду України шляхом більш детальної регламентації його повноважень та механізмів діяльності.

Умовами успішності прийняття відповідних змін у суспільстві є:

- відкритість для суспільства процесу підготовки змін Конституції України, врахування громадської думки шляхом проведення широких відкритих громадських консультацій на основі консультаційних документів;

- спосіб прийняття конституційних змін чи нової редакції Конституції. Передусім йдеться про забезпечення легітимності конституційних положень.

- обрання моделі взаємодії органів влади, яка зможе найефективніше працювати в Україні, враховуючи існуючі сьогодні політичні та соціально-економічні реалії суспільства: несформованість партійної системи демократичного типу; нечисельність середнього класу та виражена соціальна поляризація суспільства; слабкість демократичних традицій та культури досягнення консенсусу в суспільстві; високий рівень централізації влади, слабе місцеве самоврядування та відсутність регіонального самоврядування; неефективна система врядування, успадкована з радянських часів; високий рівень корупції, зокрема, корумпована судова влада; низький рівень правосвідомості політичної еліти, домінування політичних домовленостей і торгів над правом; слабкість інститутів громадянського суспільства.

Сьогодні, у новій політичній моделі практично кожний орган влади опинився у ситуації невідповідності трьох складових його функціонування:

- механізмів легітимізації (обрання, призначення, висловлення довіри);
- механізмів управління (прийняття рішень, ресурсна база, контроль за виконанням);
- механізмів відповідальності (нормативна база, звітність, припинення повноважень).

Й досі одним з важливих питань державотворення в Україні є питання перерозподілу повноважень у трикутнику «Президент – Парламент – Уряд». Попри закріплення на рівні Конституції України за Кабінетом Міністрів України статусу вищого органу в системі органів виконавчої влади, а за Президентом – статусу глави держави, а не виконавчої влади, визначальний вплив на функціонування виконавчої влади в Україні на сьогодні здійснює не Кабінет Міністрів України, а Президент. При цьому взаємодію парламенту з вищим органом виконавчої влади навряд чи можна назвати ефективною. Зазначені фактори дозволили окремим політикам та науковцям говорити про необхідність перерозподілу повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України з метою перетворення України з «президентсько-парламентської» на «парламентсько-президентську» республіку та навпаки. Без ефективних демократичних парламентів уряди не сприймаються як цілком легітимні. Такі політичні організації, як парламенти, проходять процес становлення впродовж багатьох років. Запровадження структур, норм та процедур вимагає часу, і лише після цього парламент стає інституцією. В Україні новий законодавчий орган був і лишається конструктивною силою, що допомагає уникати конфліктів. Український парламент демонструє, що вже самі лише парламентські дебати мають демократизуючий вплив, бо люди почали дізнаватися про альтернативні пропоновані законопроекти та структури і слухати справжні дебати щодо цих питань, підтримується (поки що досить формальний) зв'язок між виборцями й депутатами та між парламентом і засобами масової інформації. Український народ має виявити достатньо терпіння та довіри,

щоб дати своїм представникам можливість висловлювати свої сподівання у парламентських дебатах. Водночас обрані представники повинні розсудливо сприяти становленню дієвого парламенту.

На думку Джеймса Медісона потрібно пам'ятати, що при створенні системи, за якою люди керуватимуть людьми, найбільша складність полягає в тому, що у першу чергу слід надати урядові змогу контролювати підлеглих, а потім змусити його контролювати себе. Накопичення всієї влади – законодавчої, виконавчої і судової – в одних руках, чи то однієї особи, чи кількох, а чи багатьох, незалежно від того, чи вона спадкова, чи самозвана, чи виборна, – можна з певністю визначити як тиранію.

### Список використаних джерел:

1. Алефіренко В. С. З досвіду державотворення в Україні за роки незалежності: проблеми і перспективи / В. С. Алефіренко, С. Г. Руденко // Исторична наука: проблеми розвитку: Матеріали Міжнар. наук. конф., 17-18 травня 2002 р. – Луганськ, 2002. – С. 7-11.
2. Алмонд Г. Гражданская культура / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – 1992. – № 4. – С. 122-134.
3. Аристотель: Соч. в 4-х тт. Т. 4. / Аристотель. – М.: Мысль, 1983. – 830 с.
4. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон. – М.: Текст, 1993. – 221 с.
5. Бакушев В. В. и др. Парламентаризм в России и Германии. История и современность / В. В. Бакушев, А. М. Беляев, Хайнрих Бест, Е. Д. Богатырев. – М. : Росспэн, 2006. – 582 с.
6. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х., 1999. – 276 с.
7. Барабаш О. Порівняння деяких статей конституцій різних країн / О. Барабаш, П. Кислий, С. Светога // «Вісник» Програми сприяння парламентам України. – 1997. – № 7(29). – С. 10-15.
8. Березюк О. Однопалатний парламент – недолік чи перевага / О. Березюк // Право України. – 1997. – № 3. – С. 5-12.
9. Берк Э. Философское исследование о происхождении наших идей возвышенного и прекрасного [1757] / Э. Берк. – М.: Искусство, 1979 (История эстетики в памятниках и документах) (електронний ресурс).
10. Браун Т. Порівняльне дослідження двопалатної та однопалатної систем у федеративних і унітарних державах / Т. Браун // «Вісник» Програми сприяння парламентам України. – 1997. – № 3. – С. 8-14.
11. Булаков О. Н. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / О. Н. Булаков, Ю. Ю. Бойко, Е. В. Коврякова,

- А. П. Любимов, Т. Ю. Огородникова / Московский гуманитарный ун-т. – М.: Эксмо, 2005. – 319 с.
12. Булаков О. Н. Парламентское право / О. Н. Булаков. – М.: Юриспруденция, 2002. – 128 с.
  13. Бухарин Н. И. Будущее социал-демократии стран Центральной и Восточной Европы / Н. И. Бухарин // Левый поворот и левые партии в странах Центральной и Восточной Европы. – М.: ИМЭПИ РАН, 1998. – 196 с. – С. 7-13.
  14. Валева Т. Политическая система Болгарии в середине 90-х гг. / Т. Валева // Политическая трансформация стран Центральной и Восточной Европы. – М.: ИМЭПИ РАН, 1997. – 136 с. – С. 8-32.
  15. Варламова Н. Игры с парламентаризмом / Н. Варламова // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 168-180.
  16. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 804 с.
  17. Верховна Рада УРСР за конституцією республіки 1937 р. // Проблеми правознавства. – К., 1991. – 65 с.
  18. Від Конституції Пилипа Орлика – до Конституції незалежної Української держави // Розбудова держави. – 1992. – № 5. – С. 3.
  19. Вітмор Др. С. Українська держава має шанс (але не гарантію) залишитися більш відкритою та відповідальною щодо потреб громадян, ніж Росія / Др. С. Вітмор // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». – 2010. – № 3. – С. 53-56.
  20. Ганжуров Ю. С. Парламент України в політичній комунікації / Ю. С. Ганжуров. – К.: Україна, 2007. – 349 с.
  21. Геогріца А. З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн / А. З. Геогріца/ – Чернівці, ЧДУ: «Рута», 1994. – 138 с.

22. Георгіца А. Становлення і зміцнення парламентаризму в Скандинавських країнах / А. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 33.– Чернівці, 1998. – С. 94-111.
23. Георгіца А. З. Деякі питання встановлення та уточнення основних функцій парламентів / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». Випуск 48. – Чернівці, 1999. – С. 25-29.
24. Георгіца А. З. До питання про виникнення парламенту в Англії / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». Випуск 33. – Чернівці, 1998. – С. 86-93.
25. Георгіца А. З. До питання про назви та критерії класифікації парламентів / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. – Випуск 14. – Чернівці, 1997. – С. 103-113.
26. Георгіца А. З. До питання про трактування та дефініцію поняття «парламентаризм» / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. – Випуск 18. – Чернівці, 1997. – С. 148-145.
27. Георгіца А. З. Доктрина розподілу влад у політико-правових дослідженнях минулого і сучасних концепціях / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. – Випуск 18. – Чернівці, 1997. – С. 42-51.
28. Георгіца А. З. Доктрина розподілу влад: від Конфуція до сучасності (історико-правовий аспект) / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 24. – Чернівці, 1998. – С. 33-44.
29. Георгіца А. З. Історична роль і місце парламентських установ в житті суспільства на зламі ХХ-ХХІ ст. / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 11. – Чернівці, 1996. –С. 17-32.
30. Георгіца А. З. Організаційні аспекти діяльності парламенту (порівняльно-правовий аналіз) / А. З. Георгіца // Ерліхівський збірник. Наукове видання. Вип. 1. – Чернівці, 1994. – С. 27-32.

31. Георгіца А. З. Парламентаризм і виборче право / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 4-5. – Чернівці, 1996. – С. 150-160.
32. Георгіца А. З. Парламентські служби забезпечення діяльності вищого представницького органу: зарубіжний досвід / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 1. – Чернівці, 1996. – С. 257-264.
33. Георгіца А. З. Проблема компетенції парламенту / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 45. – Чернівці, 1999. – С. 53-62.
34. Георгіца А. З. Структура і органи зарубіжних парламентів (порівняльно-правовий аналіз) / А. З. Георгіца // Ерліхівський збірник. Наукове видання. Вип. 2. – Чернівці, 1995. – С. 57-67.
35. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці: «Рута», 1998. – 484 с.
36. Голосов Г. В. Форматы партийных систем в новых демократиях: институциональные факторы неустойчивости и фрагментации / Г. В. Голосов // Политические исследования. – 1998. – № 1. – С. 106-129.
37. Городецький О. В. Парламентське право України: процес становлення / О. В. Городецький // Чернівецький ун-т. Науковий вісник. – 1996. – Вип. 4-5. – С. 138-143.
38. Горьовий Л. Парламент України: проблеми управління / Л. Горьовий, О. Ющик // Віче. – 1997. – № 4.
39. Грובה В. П. Щодо визначення поняття «парламент» / В. П. Грובה // Вісник Одеського юридичного інституту. – 2004. – № 4. – С. 51-54.
40. Грובה В. П. Щодо правового статусу Європейського парламенту / В. П. Грובה // Підприємництво, господарство і право. –

2005. – № 4.- С. 95-97.
41. Грудзинска-Гросс И. Истоки польского конституционализма / И. Грудзинска-Гросс // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 3-4. – С. 50-51.
  42. Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? / Л. Даймонд // Политические исследования. – 1999. – № 1. – С. 10-25.
  43. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії / Національний ін-т стратегічних досліджень / О. А. Фісун (заг. ред.). –Х.: Золоті сторінки, 2008. –200 с.
  44. Декларація про державний суверенітет України: Прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. – К.: Політвидав України, 1990. – 8 с.
  45. Денисов В. Методологія сучасного парламентаризму / В. Денисов // Віче. – 2000. – № 9. – С. 3-18.
  46. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 2001. – 656 с.
  47. Джанда К. Сравнение политических партий: исследования и теория / Современная сравнительная политология / Под ред. Г. В. Голосова и Л. А. Галкина. – М.: Изд-во МОНФ, 1997. –378 с. – С. 84-143.
  48. Діяльність парламентського апарату: проблеми та шляхи підвищення ефективності / Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив в рамках проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму» («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»). – Київ, 2009. – 13 с.
  49. Довгань В. М. Європейський парламент: Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу / В. М. Довгань. – К.: КНТ, 2007. – 204 с.



50. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже. – М: Академический проект, 2000. – 558 с.
51. Жарких Д. Ідеологічна складова українського парламенту / Д. Жарких // Наша газета. – 2002.– № 19. – 24 травня. – С. 4.
52. Железняк Н. А. Законодавство України, що регулює діяльність Верховної Ради, та загальні проблеми його вдосконалення / Н. А. Железняк // Державно-правова реформа в Україні. – К., 1997. – С. 141-144.
53. Желицки Б. Й. Многопартийность и политическая панорама в современной Венгрии / Б. Й. Желицки // Политический ландшафт стран Восточной Европы середины 90-х годов. – М.: Ин-т славяноведения и балканистики РАН, 1997. – 262 с. – С. 55-94.
54. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємопорозуміння до рівноваги / Н. А. Жук. – Х. : Харків юридичний, 2007. – 319 с.
55. Журавльова Г. Витоки Українського парламентаризму / Г. Журавльова // Віче. – 1998. – № 6. – С. 135-140.
56. Журавський В. Організація парламентів: питання порівняльного аналізу / За ред. О. Ярмаша. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 136 с.
57. Журавський В. С. Бікамеральна структура парламенту: історія, сучасність та умови впровадження в Україні / В. С. Журавський – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 27 с.
58. Журавський В. С. З історичного досвіду формування парламентаризму в Європі та Північній Америці / В. С. Журавський // Вісник ун-ту внутр. справ. – 2000. – Вип. 12, ч. 1. – С. 159-166.
59. Журавський В. С. Конституційно-правова характеристика функцій та повноважень Верховної Ради України / В. С. Журавський // Вісник ун-ту внутр. справ. – 2000. – Вип. 12, ч. 2. – С. 225-232.

60. Журавський В. С. Конституційно-правовий статус народних депутатів та їх парламентських об'єднань / В. С. Журавський. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 64 с.
61. Журавський В. С. Організація діяльності парламенту: особливості правового регулювання / В. С. Журавський. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 16 с.
62. Журавський В. С. Партії і парламент / В. С. Журавський // Виборче законодавство України: місце і роль політичних партій. – К., 2000. – С. 8-10.
63. Журавський В. С. Проблеми формування двопалатного парламенту / В. С. Журавський – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 20 с.
64. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект / В. С. Журавський – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
65. Задорожнюк Э. Г. Социал-демократия в Центральной Европе / Отв. ред. Ю. С. Новопашин. – М.: Academia, 2000. – 312 с.
66. Заєць А. Український парламентаризм. Формування й удосконалення: Парламент України в 1990-1994 роках / А. Заєць // Віче. – 1999. – № 2. – С. 13-31.
67. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 27-28. – ст. 336 (в редакції 01.01.2011).
68. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 11. – ст. 200 (в редакції 11.06.2009).
69. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 17. – ст. 14 (в редакції 01.01.2011).
70. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 23. – с. 118 (в

редакції 11.06.2009).

71. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 7-8. – ст. 66 (в редакції 01.01.2011).
72. Закон України від 10.02.10 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 12, ст. 84 (в редакції 19.11.2010).
73. Звіркowska В. Парламентаризм як предмет теоретико-методологічного дослідження / В. Звіркowska // Наукові записки: Збірник. – К.ІПіЕНД, 2001. – Вип. 16. – С. 363-373.
74. Звіркowska В. Парламентська культура в Україні : чинники, рівень і тенденції розвитку / В. Звіркowska // Людина і політика. – 2001. – № 4. – С. 115-127.
75. Звіркowska В. А. Особливості становлення парламентаризму в Україні (90-ті рр. ХХ ст.) / В. Звіркowska // Держава і право: Збірник наукових праць. Вип. 11. – 2001. – С. 574-581.
76. Звіркowska В. А. Етнополітичні проблеми сучасної української державності / В. Звіркowska // Українська національна ідея та процес державотворення в Україні. Наукове видання. А. Фартушний, О. Гримів, М. Іщенко та ін. – Львів: Сполох, 1998. – С. 122-123.
77. Звіркowska В. А. Зовнішньополітична діяльність Верховної Ради України / В. Звіркowska // Вісник Черкаського університету. Серія: соціально-гуманітарні науки. – 1998. – Вип. 6. – С. 155-158.
78. Звіркowska В. А. Особливості теорії формування парламентаризму / В. Звіркowska // Вісник Черкаського університету. – 1997. – Вип. 2. – С. 155-158.
79. Звіркowska В. А. Центральна Рада – спроба українського парламентаризму / В. Звіркowska // Матеріали Всеукраїнських Ефремовських читань. – Черкаси: ЧДУ, 1996. – С. 100-103.

80. Звіркowska В. А. Яким бути українському парламенту / В. Звіркowska // Вісник Черкаського університету. Серія: філософія. – 1999. – Вип. 14. – С. 143-147.
81. Зифкак С. Президентская власть в Словакии / С. Зифкак // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1995. – № 3. – С. 38-41.
82. Зудинов Ю. Ф. Болгария: политические метаморфозы первого посттоталитарного пятилетия / Ю. Ф. Зудинов // Политический ландшафт стран Восточной Европы середины 90-х годов. – М.: Ин-т славяноведения и балканистики РАН, 1997. – 262 с. – С. 12-54.
83. Каменская Г. В. Политическая культура США / Политическая культура: теория и национальные модели / К. С. Гаджиев, Д. В. Гудименко, Г. В. Каменская и др. – М.: Интерпракс, 1994. – 352 с. – С. 229-254.
84. Керимов А. Д. Парламентское право Франции / А. Д. Керимов. – М.: Изд-во НОРМА, 1998. – 176 с.
85. Керимов А. Д. Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью (Пятая Французская Республика) / А. Д. Керимов // Государство и Комментарий к «Европейской конвенции о защите прав человека». – М, 1995. – 238 с.
86. Кислий П. Розвиток парламентаризму в Україні / П. Кислий. – Верховна Рада України дванадцятого скликання. – К., 1998. – 43 с.
87. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий – К.: Абріс, 2000. – 414 с.
88. Ковач Л. Вступление в Европейский Союз – залог обновления / Л. Ковач // Offshore Express. – 1995. – № 6. – С. 2-5.
89. Козюбра М. Законодавча функція парламенту: ключові проблеми / М. Козюбра // Міжнародна конференція «Європейські парламентські традиції та українські реалії» (3-4 березня 2010 року) за ініціативи Лабораторії законодавчих ініціатив (Україна) та

- Вестмінстерської фундації за демократію (Великобританія). – Київ, 2010. – С. 3-5.
90. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М. В. Баглая и др. – М.: НОРМА – ИНФРА, 1999. – 820 с.
91. Конституция Венгерской Республики / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. – 578 с.
92. Конституция Польской Республики / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. – 578 с.
93. Конституция Республики Болгарии / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. – 578 с.
94. Конституция Румынии / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. – 578 с.
95. Конституция Словацкой Республики / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. – 578 с.
96. Конституция Чешской Республики / Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. – 578 с.
97. Конституція (Основний Закон) України 1978 року (Конституція

- втратила чинність на підставі Закону № 254/96-ВР від 28.06.96, ВВР, 1996, № 30, ст. 142) // Відомості Верховної Ради УРСР від 11.07.1978-1978 р., № 18, стор. 268.
98. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937 року. – М.: Советская Россия, 1939.
99. Конституція України. Науково-практичний коментар / [Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.: ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін.]. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.
100. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2, ст. 44 (в редакції 04.02.2011).
101. Концепція змін до законодавчих актів України, щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга українського парламентаризму») / Спільний проект Лабораторії законодавчих ініціатив та Вестмінстерської Фундації за Демократію. – Київ, 2010. – 32 с.
102. Корбонский А. Переход к демократии в Венгрии, Польше и Чехословакии: некоторые предварительные суждения / А. Корбонский / Восточная Европа: контуры посткоммунистической модели развития. – М., 1992. – 192 с. – С. 94-100.
103. Коркунов Н. М. Пропорциональные выборы / Н. М. Коркунов. – СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1896. – 95 с.
104. Косопкин А. С. Психологические особенности парламентской деятельности / А. С. Косопкин, Т. И. Нефедова. – М.: Верста, 2002. – 159 с.

105. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах / Дж. Коукли // Политические исследования. – 1997. – № 3. – С. 20-41.
106. Кравченко Л. А. Парламентаризм как институт представительной демократии / Л. А. Кравченко // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 16-19.
107. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Г. Кречмер. – К.: Геопринт, 2004. – 299 с.
108. Кривенко Л. Конституційна модель Верховної Ради. Повернення до майбутнього / Л. Кривенко // Віче. – 2002. – № 10. – С. 17-23.
109. Кривенко Л. Розподіл влад і процесуальні права парламенту / Л. Кривенко // Віче. – 1998. – № 3. – С. 14-32.
110. Кривенко Л. Т. Верховна Рада України / Л. Кривенко. – К.: ІнЮре, 1997. – 44 с.
111. Кривенко Л. Т. Необхідно модернізувати конституційне визначення Верховної Ради України / Л. Т. Кривенко // Вісник Академії правових наук України. № 4(35). – Харків, 2003. – С. 37-51.
112. Кривенко Л. Т. Український парламентаризм: питання становлення / Л. Т. Кривенко // Правова держава: щорічн. наук. пр. – К., 1996. – Вип. 7. – С. 29-33.
113. Крутоголов М. А. Парламент Франции: организационные и правовые аспекты деятельности / М. А. Крутоголов. – М.: Наука, 1988. – 239 с.
114. Крылова Н. С. Британский парламентаризм / Н. С. Крылова // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) [Под ред. Б. Н. Топорнина]. – М.: ИГиП РАН, 1993. – С. 3-51.
115. Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий / Перевод А. Л. Сидорова / Современная сравнительная политология. – М.: Изд-во МОНФ, 1997. – 378 с. – 324-333.

116. Линц Х.-Дж. Достоинства парламентаризма / Х.-Дж. Линц // <http://www.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem31.htm>).
117. Линц Х. Дж. Опасности президентства / Х.-Дж. Линц // Пределы власти. – 1994. – № 2-3. – С. 3-24.
118. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения. – В 3 тт. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – 688 с.
119. Лысенко В. И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80-90-х годов / В. И. Лысенко. – М.: Наука, 1994. – 350 с.
120. Лэйн Я.-Э. Демократия и конституционализм / Я.-Э. Лэйн // Политические исследования. – 1998. – № 6. – С. 32-49.
121. Майданик О. Поняття і сутність парламентського контролю / О. Майданик // Право України. – 2004. – № 10. – С. 12-25.
122. Макиавелли Н. Государь / Н. Макиавелли. – Минск: Современный литератор, 1999. – 704 с.
123. Маклаков В. В. Парламенты стран – членов Европейского Союза / В. В. Маклаков. – М.: ИНИОН, 1994. – 136 с.
124. Малова Д. Конституционализм: кладовая опыта или совершенствование демократических преобразований (рецензия на книгу: Sajo A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. Budapest: Central European University Press, 1999) / Д. Малова // II Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1. – С. 244-248.
125. Малова Д. Конституционный суд в Словакии: политический взгляд / Д. Малова // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1. – С. 26-37.
126. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? [Електронний ресурс] / В. Маляренко // Дзеркало тижня. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/1000/1550/65859/>



127. Марков Д. Общественно-политические преобразования в Венгрии / Д. Марков // Политическая трансформация стран Центральной и Восточной Европы. – М.: ИМЭПИ РАН, 1997. – 136 с. – С. 33-60.
128. Мельвиль А. Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам / А. Ю. Мельвиль // Политические исследования. – 1998. – № 2. – С. 6-38.
129. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круассан // Политические исследования. – 2002. – № 2. – С. 20-30.
130. Милль Дж. О свободе / Пер. с англ. А. Фридмана // Наука и жизнь. – 1993. – № 11. – С. 10-15.
131. Мирошников В. В. Основные контуры политического развития Польши во второй половине 80-х – первой половине 90-х годов / В. В. Мирошников // Политический ландшафт стран Восточной Европы середины 90-х годов. – М.: Ин-т славяноведения и балканистики РАН, 1997. – 262 с. – С. 95-127.
132. Митева Л. Д. Развитие партийных систем стран Центральной и Восточной Европы в переходный период (сравнительный анализ) / Л. Д. Митева // Вестник Московского ун-та (Серия 12: Политические науки). – 2000. – № 6. – С. 28-40.
133. Могунова М. А. Проблемы современного парламентаризма / М. А. Могунова. – М.: РГГУ, 2000. – 100 с.
134. Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика. / М. А. Могунова. – М., 2001. – 87 с.
135. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения / Ш.-Л. Монтескье. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – 800 с.

136. Немова С. В. Закрепление принципа разделения властей в Конституции: теория и практика / С. В. Немова // Юрист. – 1998. – № 4. – С. 14-18.
137. Никитченко А. Н. Транснационализация демократии (Третья волна демократизации в свете теории международных отношений) / А. Н. Никитченко // Политические исследования. – 1996. – № 5. – С. 53-69.
138. Олсон Д. Чешский Сенат: от конституционного оформления к выборам / Д. Олсон // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 7. – С. 17-19.
139. Оніщук М. Бікамералізм: тренди для України [Електронний ресурс] / М. Оніщук // Дзеркало тижня. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/63411/>
140. Осавелюк А. М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах / А. М. Осавелюк // Государство и право. – 1993. – № 12. – С. 43-52.
141. Осятынський В. Польша: Мала Конституція на фоні великого конфлікту / Осятынський В., Франклін Д. // Конституційне право: восточноевропейское обозрение. – 1993. – № 1. – С. 22-25.
142. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. М. Павленко. – К., 2002. – 165 с.
143. Павлова Л. І. Теоретико-методологічні засади дослідження інституту парламентаризму / Л. І. Павлова // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2008. – № 1-2. – С. 42-46.
144. Павлова Л. І. Формування коаліційного потенціалу парламентських фракцій в Україні / Л. І. Павлова // Гілея (науковий вісник): [зб. наук. праць / Гол. ред. Вашкевич В. М.]. – К., 2010. – Вип. 30. – С. 432-439.

145. Павлова Л. І. Інститут парламентаризму в Україні та державах Центральної і Східної Європи: порівняльний аналіз / Л. І. Павлова // Гілея (науковий вісник) : [зб. наук. праць / Гол. ред. Вашкевич В. М.]. – К., 2008. – Вип. 17. – С. 205-211.
146. Павлова Л. І. Конституційно-правове забезпечення функціонування інституту парламентаризму в державах Центральної і Східної Європи / Л. І. Павлова // Грані. – 2008. – № 3. – С. 158-161.
147. Павлова Л. І. Парламентська культура як чинник формування демократичної політичної культури владних структур / Л. І. Павлова // Грані. – 2006. – № 5. – С. 124-127.
148. Павлова Л. І. Реформування виборчої системи в контексті модернізації українського парламентаризму / Л. І. Павлова // Гілея (науковий вісник): [зб. наук. праць / Гол. ред. Вашкевич В. М.]. – К., 2009. – Вип. 20. – С. 324-330.
149. Павлова Л. І. Тенденції формування та розвитку інституту парламентаризму в Україні в контексті досвіду демократичної трансформації сучасних суспільств / Л. І. Павлова // Історичні і політологічні дослідження. – 2007. – № 3/4 (33/34). – С. 541-544.
150. Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнародних семінарів 1999-2000 рр. (Черкаси, Кременчук, Варшава, Яремче, Світлогорськ) / Інститут громадянського суспільства / А. Ткачук (Уклад. і наук. ред.). – К., 2001. – 205 с.
151. Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України, 26 червня 2001 р. / Верховна Рада України; Інститут законодавства / С. Б. Гавриш (ред.). – К., 2001. – 658 с.

152. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності / Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив в рамках проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму» («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»). – Київ, 2009. – 20 с.
153. Парламенты мира: Сб. – М.: Интерпракс, 1991. – 624 с.
154. Политическая энциклопедия / В 2 тт. – М.: Мысль, 1999. – Т. 2. – 701 с.
155. Полуян Л. Я. Понятие и природа конституционных полномочий, роль и место верхней палаты парламента в системе органов государственной власти / Л. Я. Полуян (<http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2002/vestniksf190-34/vestniksf190-4010.htm#p1>).
156. Постанова Верховної Ради України «Акт про проголошення незалежності України» Прийнятий 24 серпня 1991 р., № 1427 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
157. Растоу Д. Л. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Политические исследования. – 1996. – № 5. – С. 5-15.
158. Романов Р. М. Парламентаризм: теория, история, современность / Р. М. Романов. – М.: МИРОС, 2002. – 295 с.
159. Романов Р. М. Понятие и сущность парламентаризма / Р. М. Романов // Социально-политический журнал. – 1998. – № 4. – С. 210-225.
160. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори. – Тезаурус. – 1993. – № 2.
161. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М.: Юридическая литература, 1994. – 175 с.
162. Скакун О. Ф. Ідейні витоки українського парламентаризму / О. Ф. Скакун // Правова держава: Щорічник наук. пр. – К., 1998. – Вип. 9. – С. 68-78.

163. Скребец О. В. Парламентаризм и оригинальное политическое развитие / О. В. Скребец // Грані. Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – Вип. 4 (30). – Дніпропетровськ: Вид-во «Грані», 2003. – С. 133-137.
164. Скребец О. В. Практика применения института вето главы государства и стабильность политической системы Украины / О. В. Скребец // Вестник СевГТУ: Сборник научных трудов. Выпуск 52. – Севастополь: Изд-во СевНТУ, 2004. – С. 218-226.
165. Скребец О. В. Представительство интересов в политических системах Великобритании и США / О. В. Скребец // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского: Серия «Политические науки». Том 16 (55), № 1. – Симферополь: Информационно-издательский отдел ТНУ, 2003. – С. 115-122.
166. Скребец О. В. Проблема внутреннего устройства парламента Украины: одно- или двухпалатность / О. В. Скребец // Проблемы духовности в современном мире: Материалы международной научной конференции. – Севастополь: Издательство СевГТУ, 2001. – С. 74–80.
167. Скребец О. В. Развитие парламентаризма Украины в контексте конституционной реформы / О. В. Скребец // Государственная власть и политическое участие: Материалы международной научной конференции. – Севастополь: Издательство СевНТУ, 2003. – С. 137–141.
168. Скребец О. В. Реформа избирательной системы и развитие парламентаризма в Украине / О. В. Скребец // Вестник СевГТУ: Сборник научных трудов. Вып. 42. – Севастополь: Изд-во СевНТУ, 2002. – С. 161–168.
169. Скребец О. В. Формирование теории парламентаризма в Украине как основа конституционного закрепления политической свободы / О. В. Скребец // Актуальні проблеми політики: Збірник

- наукових праць. Вип. 12. – Одеса: Юридична література, 2001. – С. 596–606.
170. Скребець О. В. Динаміка функцій парламенту України у перехідний період / О. В. Скребець // Політологічний вісник: Збірник наукових праць. Вип. 14. – К.: Т-во «Знання» України, 2003. – С. 75–82.
171. Смолій В. Влада народу. Український парламентаризм: від Віча Київської Русі до Верховної Ради / В. Смолій, В. Ричка // Україна – Юкрейн. – 1997. – № 12. – С. 7-8.
172. Современная социал-демократия в Европе: вызовы и шансы (Выступления участников «круглого стола», Москва, Институт Европы РАН, 12 июля 2000 г.) / Доклады Института Европы РАН. – М., 2000. – № 69. – 219 с.
173. Современная сравнительная политология / Под ред. Голосова Г. В. – М.: МОНФ, 1997. – 375 с.
174. Согрин В. В. Политическая история США / В. В. Согрин. – М.: Весь мир, 2001. – 400 с.
175. Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентного строя / К. Н. Соколов. – Издательство: Типография «Печатный Труд», 1912. – 432 с.
176. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии / А. И. Соловьев. – М.: АспектПресс, 2000. – 559 с.
177. Становление многопартийности в Восточной Европе в 1990-е годы (на материалах Болгарии, Венгрии, Восточной Германии, Польши, России, Словакии и Чехии) / Под ред. Е. Ю. Гуськовой. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 218 с.
178. Стефои-Сава Е. Румыния / Е. Стефои-Сава // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. - 1995. - №2. - С.42-46.
179. Усиевич М. Положение и политика социалистической партии в современной Венгрии / М. Усиевич / Левый поворот и левые партии в

- странах Центральной и Восточной Европы. – М.: ИМЭПИ РАН, «Эпикон», 1998. – 196 с. – С. 56-81.
180. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. – М.: Прогресс – Литера, 1994. – 568 с.
181. Федоренко Г. Передісторія українського парламентаризму в Україні / Г. Федоренко // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практ. конф. (листопад 1997 р.). – К., 1997. – С. 183-184.
182. Федосов П. А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт / П. А. Федосов // Полис. – 2001. – № 1,2. – С. 168-179, С. 163-177.
183. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. – М.: Наука, 1992. – 176 с.
184. Харитоновна О. Г. Генезис демократии (Попытка реконструкции логики транзитологических моделей) / О. Г. Харитоновна // Политические исследования. – 1996. – № 5. – С. 70-88.
185. Хелландер П. Словакия: критический анализ Конституции / П. Хелландер // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1993. – № 1.
186. Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы / С. Холмс // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1994. – № 1. – С. 12-19.
187. Холодковский К. Г. Политическая институционализация: процессы и противоречия / К. Г. Холодковский // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. – № 1. – С. 42-48.
188. Хутинаев И. Д. Институт президентства и проблема формы государства / И. Д. Хутинаев. – М.: Юридическая литература, 1994. – 187 с.

189. Цепл В. Сенат и народ чешский / В. Цепл, Д. Франклин // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1993. – № 2. – С. 8-10.
190. Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В. А. Четвернин. – М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1993. – 188 с.
191. Чиркин В. Е. Новое в парламентаризме: мини-парламенты / В. Е. Чиркин // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – С. 38-52.
192. Чиркин В. Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 1. – С. 4-11.
193. Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления / Ж.-Л. Шабо // Политические исследования. – 1993. – № 3. – С. 155-165.
194. Шабунина В. Болгария: попытки и уроки сдвигов влево / В. Шабунина / Левый поворот и левые партии в странах Центральной и Восточной Европы. – М: ИМЭПИ РАН, 1998.– 196 с. – С. 34-55.
195. Шайо А. Конституционализм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 77-80.
196. Шаповал В. М. Державний лад країн світу / В. М. Шаповал. – К. : Укр. Центр Правових Студій, 1999. – 320 с.
197. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. – К.: АртЕк, 2001. – 264 с.
198. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал / Інститут держ. управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. – К.: Основи, 1993. – 142 с.



199. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал. – К.: УАДУ, 2000. – 216 с.
200. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал // Українська академія держ. управління при Президентіві України. – К.: УАДУ, 2000. – 216 с.
201. Шаповал В. М. Представницький характер парламенту / В. М. Шаповал // Міжнародна конференція «Європейські парламентські традиції та українські реалії» (3-4 березня 2010 року) за ініціативи Лабораторії законодавчих ініціатив (Україна) та Вестмінстерської фундації за демократію (Великобританія). – Київ, 2010. – С. 1-2.
202. Шарнина Л. А. К вопросу об обусловленности парламентских процедур формой правления / Л. А. Шарнина. – М.: Издательство МГУ, 2003. – 127 с.
203. Шаталкин Г. В. Парламент и парламентаризм / Г. В. Шаталкин // [http://www.ovsem.com/ user/parpa/](http://www.ovsem.com/user/parpa/).
204. Шейнис В. Л. Современный парламентаризм: этапы эволюции / В. Л. Шейнис // Полития. – 2000. – № 4. – С. 50-66.
205. Шилобод М. Исполнительная власть – мозг государства: Институт президентства в системе государственной власти / М. Шилобод, Д. Савенков // Граждановедение. – 1999. – 22 апреля. – С. 5-10.
206. Шляхтун П. П. Парламентаризм: Словник-довідник / П. П. Шляхтун. – К.: Парламентське видавництво, 2003. – 151 с.
207. Шмиттер Ф. Процесс демократического транзита и консолидации демократии / Ф. Шмиттер / Демократические переходы: варианты путей и неопределенность результатов (Круглый стол) // Политические исследования. – 1999. – № 3. – С. 30-51.
208. Шнайдер Г. Парламентське право та парламентська практика (з статтями Клауса Арнд-та, Гільдегард Гамм-Брюхер, Юргена Йекевітца, Ганса Петера Шнайдера) / Г.Шнайдер. – Берлін-Нью-Йорк, 1989. –

- 132 с.
209. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия: пер. с англ. / Предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. – М.: Экономика, 1995. – 540 с.
210. Шутов А. Ю. Политический процесс / А. Ю. Шутов. – М.: РОССПЭН, 1991. – 175 с.
211. Эбзеев Б. С. Конституционные основы политического плюрализма / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Свободная мысль – XXI. – 2000. – № 11. – С. 101-105.
212. Элстер Я. Новые конституции, принятые в Болгарии и Румынии / Я. Элстер, С. Холмс // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1992. – № 1. – С. 32-34.
213. Элстер Я. Роль институционального интереса в разработке восточноевропейских конституций / Я. Элстер // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1996. – № 2. – С. 33-35.
214. Энтин М. Разделение властей. Опыт современных государств / М. Энтин. – М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1995. – 223 с.
215. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. В. Е. Крутских. – М.: Юридическая литература, 1987. – 582 с.
216. Яжборовская И. С. Политологические подходы к проблематике трансформации общественного устройства в странах Центральной и Юго-Восточной Европы / И. С. Яжборовская // Международный исторический журнал. – 2000. – № 7. – С. 11-20.
217. Ярмиш О. Н. Український парламентаризм: теорія і практика / О. Н. Ярмиш // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 11. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2001. – С. 583–586.
218. . Fundamentalism, Sectarianism, and Revolution: The Jacobin Dimension of Modernity / S. N. Eisenstadt. – Cambridge: Cambridge University Press,

2004. – P. 196.