

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС**

*Барабаш Ю.Т.,
асистент кафедри конституційного
права України Національної юридичної
академії України ім. Я. Мудрого,
кандидат юридичних наук*

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ
СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА**

Серед найбільш важливих цінностей сучасного конституціоналізму на перший план безспідставно ставиться народовладдя. Слід зазначити, що нарівні з такими формами здійснення народовладдя, як вибори і референдум, виділяється також така форма, як діяльність представницьких установ. У теорії і практиці конституціоналізму ці інституції означаються збірним терміном «парламент».

Якщо під час проведення референдуму народ безпосередньо ухвалює конкретне рішення з важливого питання суспільного або державного життя, то вибори направлені на формування парламенту, який в подальшому зможе шляхом прийняття законів втілити волю народу в життя. Хоч останнім часом тенденцією при проведенні парламентських виборів в країнах Західної Європи стало те, що політичні партії – учасники виборчого процесу пропонують поряд зі своїми політичними програмами також свій спосіб розв'язання ключової державної проблеми. Таким чином, виборці під час виборів не тільки формують депутатський корпус, але і висловлюють свою думку з цього ключового питання, хоч і непрямим способом. У цьому плані показовими є останні парламентські вибори в Іспанії. Не в останню чергу, на фоні жаклих терактів, перемогу Соціалістичної робочої партії забезпечила обіцянка її лідера вивести іспанські війська з Іраку¹.

Якщо народовладдя вважається безумовною цінністю конституціоналізму, то парламентаризм, як державно-правове явище не завжди належить до системи основних принципів сучасного конституціоналізму. Це пояснюється декількома причинами. По-перше, в літературі до цих пір не вироблений єдиний підхід до суті терміну «парламентаризм». Так, на думку А.З. Георгіци, парламентаризм - це «визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади у державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного і установчого характеру, в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни»². Акцентується увага на функціональній ролі парламентаризму і у визначенні, що пропонується Г.С. Журавльовою: парламентаризм характеризується як «політико-правовий режим організації і діяльності державного механізму, за умов якого наявна особлива і реальна роль у здійсненні владарювання самого парламенту»³. Разом з тим в літературі зустрічається більш широке трактування парламентаризму: він розглядається в аспекті становлення правової державності. Так, В.С. Журавський цілком слушно зазначає,

¹ Рукомедя Р., Орлик В. Конституція Європейського Союзу: быть или не быть? // Зеркало недели. - 2004.- № 16.-С.5

² Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики.- Чернівці:Рута, 1998.- 484с.

³ Журавльова Г.С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: Дис... канд. юрид.наук.:12.00.02.-Х., 1999.-С. 10



що “в основі сучасного розуміння парламентаризму - 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), поділ влади, відповідальність уряду, дотримання законності у діяльності виконавчої влади, незалежність судів, принцип багатопартійності та ін.”⁴. Хоч при подальшому розгляді цього політико-правового явища автор знов-таки акцентує увагу на переважаючій ролі парламенту в державному механізмі як основній рисі парламентаризму. Серед інших робіт провідних вчених-правознавців слід відмітити аналіз парламентаризму, який був здійснений, зокрема, Ю.М. Тодикою, В.Ф. Погорілком, М.І. Ставнійчук, Г.О. Федоренко, В.М. Шаповалом, О.Д. Керімовим, М.О. Могуною⁵ та ін.

На основі цих та інших робіт, присвячених парламентській тематиці, можна зробити висновок про те, що парламентаризм розглядається виключно як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство парламенту всередині державного механізму⁶. На наш погляд, це лише один з аспектів парламентаризму. Повертаючись до попереднього розгляду парламентаризму у його співвідношенні з народовладдям, хочеться зазначити таке.

По-перше, народовладдя в Україні реалізується як через вибори і референдум, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. При цьому основним органом первинного представництва народу виступає саме парламент, оскільки він наділений винятковим правом приймати рішення від імені народу. Потрібно звернути увагу на триваючу дискусію стосовно рівноцінності представницького характеру парламенту і глави держави Президента України.

По-друге, хоч ставлення до парламенту серед наукових кіл і населення не завжди було однозначним (досить пригадати праці батьків - засновників американської Конституції), останнім часом намітилася тенденція домінування в суспільстві ідеї про те, що «без парламенту не існує соціальної, правової, демократичної держави, що парламентська демократія - це невід'ємний елемент прогресу і творення»⁷. При цьому, на жаль, ми не можемо зі стовідсотковою упевненістю віднести останню тезу до українських реалій. І причиною цьому стали не стільки молодість української демократії, скільки низька правова культура і неусвідомлення своєї ролі вищими посадовими особами, і передусім народними депутатами України. Фізичні методи вирішення виникаючих у стінах парламенту розбіжностей проілюстровані, до того ж, по всеукраїнськими ЗМІ, сприяють підтримці всередині суспільства негативного ставлення до парламенту, як недієздатного, малоефективного органу і дають виконавчим структурам додаткові аргументи в питанні посилення власної компетенції. У зв'язку з цим ми абсолютно згодні з Н.О. Бобровою, яка вважає, що “немає демократичного майбутнього у суспільства, представницький орган якого... не користується повагою народу”⁸.

З іншого боку, дійсність така, що нападки за невдачі в справі управління державою, як з боку засобів масової інформації, так і з боку представників вищих органів влади,

⁴ Журавський В.С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — Одеса, 2001. — 36 с.

⁵ Тодька Ю.Н. Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. - Х.: Факт, 2000.- 608 с.; Погорілко В.Ф. Ставнійчук М.І., Федоренко Г.О. Український парламентаризм // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученко — К., 2001.-С.86-113; Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм.- К.:Основа, 1993.- 143 с.; Керімов А.Д. Французский парламентаризм: Конституционно-правовое исследование: Автореф. дис... докт.юрид.наук.:12.00.02 / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - М., 1999. - 53 с.; Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика.-М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2001.-350с.

⁶ Могунова М.А. Вказ. праця.- С. 22-23

⁷ Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. - М.:МГИМО(У), РОССПЭН, 1999.- С.4

⁸ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. - М.:ЮНИТИ-ДАНА,2003.- С.241



направлені, як правило, у бік Верховної Ради України. Як ми вже зазначали, не останню роль у виникненні цієї ситуації відіграють і самі парламентарії. Появі таких явищ сприяє також не зовсім об'єктивне висвітлення діяльності парламенту.

Потрібно звернути увагу на певні закономірності в еволюції парламентаризму. Періодично проблема створення 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 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 державно-правового розвитку. Спробуємо розібратися в причинах такого явища.

П.І. Новгородцев, аналізуючи теорію представництва, зокрема, вказував, що «боротьба народного представництва з всемогутністю влади мала на своїй меті обмежити її безвідповідальне свавілля»⁹. Тобто на перехідному етапі розвитку суспільства, етапі революційних змін, всі надії на побудову демократичної держави покладаються саме на парламент. У зв'язку з цим потрібно погодитися з думкою О.Є. Кутафіна, що «після тоталітарної держави, як правило, слідує парламентська, тому що будь-яка президентська республіка несе загрозу переростання її в тоталітаризм, авторитаризм і т.д.»¹⁰.

Разом з тим ейфорія загальної причетності до управління державою дуже швидко зникає. Країна після важких революційних потрясінь переживає, як правило, найгострішу кризу у всіх сферах суспільного життя, насамперед в економічній і політичній сферах. Парламентський форум зіткнувшись з такими труднощами в державному управлінні намагається виправити ситуацію, сконцентрувавши всю повноту влади в своїх руках. Таким чином, боязнь узурпації влади, яка привела на вершину політичної системи вищий представницький орган, була втілена в життя цим же суб'єктом.

Однак нестабільність в суспільстві відбивається і на внутріпарламентських процесах. Численний депутатський корпус, що роздирається протиріччями, виявляється не в змозі вести конструктивний діалог, і прийняття найважливіших для країни рішень відкладається на невизначений час.

У цей момент якраз-то і настає «період розчарування» в парламентській демократії. Саме життя вимагає появи на політичній арені сильного лідера, наділеного винятковими повноваженнями в сфері управління справами держави. Настає період розквіту інституту президентури. Як відмічає В.Д. Зорькин, «тільки акцент Конституції 1993 р. (*Посії - Ю.Б.*) на повноваженнях президентської влади врятував Росію від державного розпаду... В перехідні кризові епохи для збереження цілісності і стійкості країни і суспільства потрібна дуже сильна і активна виконавча влада.»¹¹

Така державно-правова закономірність в свій час навіть стала основою появи теорії «раціоналізованого парламентаризму». Цей термін, введений в науковий обіг приват-доцентом Петроградського університету Б.С. Міркіним-Гецевичем, означав «положення парламенту в

⁹ Новгородцев П.И. Введению в философию права. Кризис современного правосознания.-СПб.: Лань, С.-Пб. ун-т МВД России, 2000. - С. 150

¹⁰ Конституция РФ: стабильность и развитие общества /Под ред. Топорнина Б.Н.-М.:Юристь, 2004.-С.57

¹¹ Там же.-С.15



системі центральних органів державної влади, коли в його структуру, порядок діяльності, відносини з органами виконавчої влади вносяться елементи, покликані уникнути хронічних урядових криз¹². При цьому до таких конструктивних елементів відносять “вимогу високого числа голосів при голосуванні про довір’я уряду; особливості призначення голови уряду; включення в законодавчу процедуру і в порядок розгляду політичної відповідальності уряду ускладнюючих парламент елементів; спрощений розпуск парламенту і інші.”¹³ В результаті центр в механізмі державної влади поступово переходив до її виконавчої гілки.

Розгляд такого державно-правового явища, як парламентаризм, був би не повним, якби ми не звернули увагу ще й на його історичний взаємозв’язок з процесом становлення народовладдя.

Парламент, як державно-правовий інститут і, парламентаризм як концепція, що розкриває суть і місце парламенту в механізмі влади, виникли в ті часи, коли говорити про існування справжнього народовладдя ще не доводилося. Активне виборче право, обтяжене безліччю цензів, не давало можливості сформувати такий представницький орган, який відображав би політичні переконання всіх соціальних верств суспільства. Наприклад, в середині XIX століття в Великобританії правом голосу володіли тільки 5% населення старше 20 років¹⁴.

Разом з тим парламент вже на той момент втілював в собі погляди про необхідність існування представницької демократії, що почали зароджуватись в суспільстві. Тобто можна сказати, що парламентаризм став однією з первинних ключових ідей у становленні демократії. Однак ідеалізація парламентської системи, і недооцінка необхідності подальшого удосконалення політико-правової системи, призвели навіть до появи в Англії доктрини суверенітету парламенту. Юридичний аспект цього суверенітету чітко охарактеризував відомий англійський конституціоналіст А.В. Дайсі: “Судді не знають волі народу, крім тієї, яка виражається парламентськими актами”¹⁵.

Закономірним розвитком політичної системи стала заміна принципу парламентського суверенітету на суверенітет народу. О. Булгаков зазначає: “Виникнення принципу і ідеї суверенітету народу обумовило новий зміст парламентаризму, а саме: верховна влада належить не парламенту, а народу, парламентська влада в цьому випадку лише уповноважена, акцидентна влада, бо народ є суверенний, а парламент тільки втілює народний суверенітет, не вносячи при цьому змін в об’єкт прав суверенності”¹⁶.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що парламентаризм виконав роль своєрідного передвісника народного суверенітету, що остаточно склався не так давно. Але цим його функціональне наповнення не вичерпується.

Повертаючись до попереднього розгляду існуючих в літературі думок про парламентаризм, ще раз виділимо один з ключових моментів в розумінні суті цього державно-правового явища. Мова йде про привілейоване положення парламенту в системі державного управління суспільством¹⁷, його активній ролі в здійсненні державної влади¹⁸ при такій організації політичної системи.

Разом з тим, не треба забувати, що парламентаризм відноситься до характеристик

¹² Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков.- М.: Юристъ, 2001.- С.325-326

¹³ Там же.- С. 326

¹⁴ Боброва Н.А. Вказ. праця. С.215

¹⁵ Дайси А.В. Основы государственного права Англии.- М., 1905.- С. 82. Цит. по: Булаков О. Понятие и сущность парламентаризма как института представительной демократии. // Право и жизнь.- 2003.- № 54 (2).: <http://law-n-life.ru/arch/n54.htm>

¹⁶ Булаков О. Понятие и сущность парламентаризма как института представительной демократии. // Право и жизнь.- 2003.- № 54 (2).: <http://law-n-life.ru/arch/n54.htm>

¹⁷ Мишин А.А. Конституционное(государственное) право зарубежных стран.- М.: Белые альвы, 1996.- С. 174

¹⁸ Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України.-1998.-№1.-С.17



саме демократичної держави, однією з ознак якого є розподіл влади. Для такого механізму здійснення державної влади не є характерним верховенство якої-небудь 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 абсолютно справедливими виглядають слова про те, що «явище парламентаризму присутнє в умовах існування всіх сучасних прогресивних форм правління»¹⁹. При цьому акцент, на наш погляд, 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 ладу (народовладдя, розподілу влади і т.д.), повинен зайняти своє гідне місце в системі демократичних цінностей. Іноді «гіпертрофоване» розуміння цього явища шкодить не тільки теоретичній розробці вказаної проблематики, але і сприяє виникненню негативного сприйняття в суспільстві ідеї становлення парламентаризму, оскільки в більшості своїй, такий хід подій пов'язується виключно з наділенням парламенту необмеженим колом повноважень, що може призвести до безвідповідального проведення державної політики та частих парламентсько-урядових криз. Таке розуміння парламентаризму на руку виконавчій владі в її триваючій боротьбі за розширення власних повноважень.

Таким чином, при характеристиці парламентаризму потрібно враховувати такі моменти:

- парламентаризм як режим здійснення державної влади насамперед характеризується закріплення 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 серед всіх суб'єктів права, особливо, серед органів і посадових осіб виконавчої влади;

- парламентаризм дуже тісно пов'язаний з народовладдям, оскільки при відсутності ефективного органу народного представництва немає ніяких підстав говорити про повноцінне втілення в життя принципу народного суверенітету, оскільки, нереалізованою залишається його «представницька» складова. При цьому іноді саме парламентаризм називають «індикатором міри, рівня народовладдя» в тій або іншій державі²⁰;

- в зв'язку з вищевикладеним безперечним уявляється твердження про віднесення парламентаризму до демократичних цінностей сучасного суспільства, а також про розгляд парламентаризму як важливу структурну частину теорії конституціоналізму.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол № 3 від 5 листопада 2004 року)



¹⁹ Журавльова Г.О. Вказ. праця. С. 22

²⁰ Степанов И.М. Формула народовластия: основания конституционной концепции // Конституционный строй России.- М.: ИГП РАН, 1996. - Вып.3. - С.5.