

## СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

### INTERNATIONAL EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM

*Показано умови наявності інституту парламентаризму в політичній системі суспільства. Охарактеризовано загальні функції парламенту. Розкрито особливості функціонування парламентів різних держав. Визначено останні тенденції розвитку світового парламентаризму.*

**Ключові слова:** парламент, парламентаризм, представницькі органи влади, компетенції парламенту, функції парламенту, міжнародний досвід парламентаризму, тенденції розвитку парламентаризму.

*Показаны условия наличия института парламентаризма в политической системе общества. Охарактеризованы общие функции парламента. Раскрыты особенности функционирования парламентов разных стран. Определены последние тенденции развития мирового парламентаризма.*

**Ключевые слова:** парламент, парламентаризм, представительные органы власти, компетенции парламента, функции парламента, международный опыт парламентаризма, тенденции развития парламентаризма.

*The conditions of the existence of the institution of parliamentarism in the political system of society are shown. The general functions of parliament are described. The peculiarities of functioning of parliaments of different states are revealed. The last tendencies of development of world parliamentarism are determined.*

**Key words:** parliament, parliamentarism, representative bodies of power, competences of parliament, parliamentary functions, international experience of parliamentarism, tendencies of parliamentarism development.

УДК 354:328.3:321.01

**Боднар П.О.**

аспірант кафедри суспільного розвитку й суспільно-владних відносин  
Національна академія державного управління при Президентіві України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Парламентаризм, який займає особливе місце в демократичній правовій державі й базується на принципі поділу влади, є однією з визнаних цінностей у сучасній системі публічної влади на нинішньому етапі.

У кожній конкретній країні парламентаризм демонструє специфіку соціально-історичного розвитку суспільства, практику національно-державного будівництва, досвід правової та політичної культури. Він являє собою систему організації й функціонування влади, як на державному, так і на регіональному рівнях.

Необхідність якісних змін інституційної організації Верховної Ради та парламентаризму в Україні вимагає впровадження кращих світових стандартів його функціонування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Початок дослідження проблематики парламентаризму пов'язаний із дослідженням і теоретичним обґрунтуванням класичних доктрин парламентаризму в працях В. Беджгота, Р. Гнейста, А. Дайсі, А. Есмана, Дж. Ст. Мілля й ін. Серед вітчизняних учених, які зробили найбільш помітний внесок у розроблення проблеми парламентаризму, варто відзначити В. Авер'янова, О. Бандурку, В. Гошовську, В. Журавського, А. Зайця, В. Опришка, В. Паламарчук, В. Погорілка, І. Словську, І. Сурай, В. Тація, М. Теплюка, Ю. Тодику, В. Шаповала, Ю. Шемшученка й інших.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на значний науковий доробок, характеристика міжнародного досвіду розвитку парламентаризму на сучасному етапі потребує додаткової уваги.

**Мета статті.** З огляду на викладене, метою статті є визначення останніх тенденцій розвитку світового парламентаризму.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний соціум стрімко змінюється. Зміни людської спільноти відбуваються в усіх сферах діяльності (економічній, політичній, культурній, соціальній). Ідеологічні конструкції, які діяли раніше, руйнуються чи перетворюються. У таких умовах відбувається трансформація й у сфері парламентської діяльності, а головне – парламенту – законодавчого органу, що сьогодні є чи не обов'язковим атрибутом держави, беручи до уваги те, що більшість демократій у світі прийняли певну форму парламентських інститутів.

Як показала історична практика, саме парламентська модель побудови владних відносин дозволяє найбільш точно виявляти широкий спектр інтересів різних соціальних спільнот і виробляти державні рішення, які тією чи іншою мірою відповідають інтересам більшості населення країни.

Інститут парламентаризму, як прийнято вважати, почав свій якісний розвиток в Англії. УХІІІ ст. члени англійського парламенту досягли

перших обмежень абсолютної влади монарха. У XIX – на початку XX ст. у багатьох державах Європи й Латинської Америки почали функціонувати представницькі органи влади.

Маркером наявності інституту парламентаризму в політичній системі того чи іншого суспільства можна вважати наявність у парламенту статусу й повноважень вищого представницького й законодавчого органу. Класичним взірцем парламентської системи є Великобританія.

Верховенство англійського парламенту в системі поділу влади передбачає таке:

- верховенство законодавства;
- право затверджувати державний бюджет і встановлювати податки;
- колективну відповідальність уряду перед парламентом;
- право затверджувати суддів;
- відсутність іншої подібної конкуруючої влади.

Для формування парламентаризму необхідний також розподіл влади з чітко вираженими повноваженнями парламенту, участь парламенту у формуванні органів інших гілок влади, особливий статус депутата з вільним мандатом і відповідальністю перед законом, багатопартійність.

Сучасний німецький дослідник Г. Оберройтер виділяє три умови існування парламентаризму.

1. Рівність шансів політичних партій, що ґрунтується на гарантії плюралізму, на праві мати іншу думку та вільному депутатському мандаті.

2. Обмеження реалізації позицій носіїв влади нормами права поряд із класичною англосаксонською ідеєю надання довіри на управління – «trust». Отже, урядування – це отримання довіри на управління країною шляхом виборів, що має використовуватися лише на благо всіх громадян.

3. Третьою умовою парламентаризму є реалізація двох названих вище принципів – рівності шансів, тобто свободи опозиції, і наявності довіри («trust») до поведінки політиків і парламентарів.

На думку вченого, сучасні парламенти є інституціями представницької демократії, що виникають у рамках виборів [5].

Парламенти в різних країнах і різних політичних системах працюють по-різному, проте при цьому вони виконують цілу низку загальних функцій. Американський учений Е. Хейвуд виділяє такі загальні для всіх видів функції:

- легітимація режиму;
- представництво;
- законодавство;
- спостереження та контроль [8].

У цьому разі варто відзначити, що головним завданням інституту парламентаризму в усіх країнах світу є насамперед підтримка взаємозв'язку суспільства із системою державного управління.

Таким чином, по-перше, парламент – це вищий загальнонаціональний державний орган народного представництва, який забезпечує інституціоналізацію панівних у суспільстві інтересів, політичних орієнтацій і настроїв. Водночас парламент є інститутом громадянського суспільства, поєднуючи суверенітет народу з державною владою. Народне представництво надає системі публічного управління демократичний характер, а самому парламенту – широку соціальну доступність і відкритість.

По-друге, парламент як представницький орган є найважливішим інститутом у системі розподілу влади. Він має реальні можливості впливати на кожен елемент тріади будь-якого рівня державної влади. Тому парламент – це єдине місце публічного захисту інтересів різних класів, соціальних верств і груп суспільства. На думку Й. Шумпетера, найважливішим повноваженням парламенту є його здатність формувати уряд [7].

По-третє, парламент виконує законодавчу функцію. Саме він створює первинний шар правової держави, нормативно-правового забезпечення життєдіяльності людини та суспільства в цілому, зводить верховенство права в апіорну цінність.

По-четверте, парламент має певні повноваження контролю за діями уряду й інших вищих органів державної влади. Певною мірою він здатний корегувати їх курс. Від рівня парламентського контролю – найважливішої форми соціального контролю – залежать ступінь демократизму й правовий характер держави.

Крім того, парламент – найважливіший елемент системи формування, правового забезпечення та реалізації зовнішньої політики держави. Згідно із цим активна зовнішньополітична діяльність членів парламенту – неодмінна умова ефективного й авторитетного парламентаризму.

Парламенти різняться між собою за цілою низкою ознак. Так, наприклад, широко варіюється кількість членів парламенту. У Китаї вищим органом державної влади відповідно до Конституції держави є Усекитайські збори народних представників, обрані терміном на п'ять років, чисельністю близько 3 тис. осіб. Натомість у законодавчих зборах республіки Науру з чисельністю населення 10 тис. осіб трудяться 18 депутатів, які вибираються шляхом усенародного голосування на три роки [4].

Парламент визначається представницьким органом, оскільки в ньому регіони країни й усе населення мають представників – депутатів, які вибираються або за одномандатним округом (голосування за політичні партії), або в багатомандатних (мажоритарних) округах, у кожному з яких населення вибирає свого кандидата. Водночас учасники законодавчих зборів можуть бути не тільки вибрані, але й призначені чи навіть можуть успадкувати місце (наприклад, Парламент Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії).

Традиційно демократичні парламентські європейські країни (Великобританія, Бельгія, Норвегія, Швеція) зберегли офіційно статуси конституційних монархій при повному визначенні парламентом політичного курсу країни. Це показує, що для становлення парламентаризму зовсім не обов'язкові республіканські форми правління.

Структура законодавчих зборів також у різних країнах різноманітна. На цю особливість впливає історичний фактор. У сучасному світі парламентські установи, як правило, складаються з однієї чи двох палат.

Співвідношення соціальних і політичних сил на історичній арені змінило склад парламентів у різних країнах і сприяло пошуку оптимальної структури парламентської установи тієї чи іншої держави. Серед країн, у яких функціонують однопалатні парламенти, можна відзначити Болгарію, В'єтнам, Німеччину, Данію, Ізраїль, Китай, Люксембург, Норвегію, Португалію, Угорщину, Фінляндію, Швецію. Двопалатні парламенти діють в Австралії, Бразилії, Бельгії, Індії, США, Франції, Швейцарії.

Один із найстаріших парламентів Європи – норвезький Стортінг. У нинішній формі він існує із 17 травня 1814 р., коли була прийнята конституція країни, хоча його історія починається з X століття. У 2007 р. було прийняте рішення перетворити парламент із двопалатного на однопалатний [6].

Питання кількості палат парламенту зумовлює наявність безлічі протилежних поглядів і суджень. Так, Е. Хейвуд вважає, що однопалатні парламенти простіші й ефективніші за двопалатні, особливо якщо йдеться про реагування на потреби маленьких і порівняно солідарних суспільств. Однак, як відзначає дослідник, двопалатні парламенти є центральним принципом ліберального конституціоналізму й реалізують ідею контролю та протидії як усередині парламенту, так і між законодавчою й виконавчою владою [8].

Слід відзначити, що нині двопалатна система формування парламентів успішно функціонує й у федеративних, і в унітарних

державах. У федеративних верхня палата представляє суб'єктів федерації (США), а в унітарних вона часто формується в розрізі адміністративно-територіальних одиниць (Франція, Японія) [2].

Із позицій обсягу та характеру закріплених конституцією законодавчих компетенцій виділяють кілька видів вищих представницьких органів:

- парламенти з абсолютно необмеженою (абсолютно невизначеною) компетенцією. До таких належать парламенти, для яких юридично не визначений перелік повноважень, і вони мають право приймати закони про будь-які питання (Англія, Італія, Ірландія, Японія);

- парламенти з абсолютно обмеженою (абсолютно визначеною) компетенцією. Це тип парламентів, для яких конституції та закони встановлюють точний перелік повноважень, за якими вони можуть приймати рішення. Так, наприклад, у французькій Конституції 1958 р. «жорстко» обмежений перелік питань, які включені в компетенцію парламенту, але одночасно передбачається, що цей перелік парламентських повноважень може бути уточнений і доповнений органічним законом;

- парламенти з відносно обмеженою (відносно визначеною) компетенцією. У таких парламентах має місце змінна чи рухлива компетенція. Подібний тип характерний для федеративних і децентралізованих одиничних держав. Обмеження тут пов'язане з наявністю прав у суб'єктів федерацій чи інших територіальних утворень (Індія, Іспанія, Малайзія, США), тобто ці парламенти функціонують у тих країнах, де є спільна компетенція союзу та суб'єктів його складників [3].

На основі взаємин між верховною представницькою владою й урядом виділяються такі типи парламентів:

- домінуючі парламенти (у цій моделі парламенти відіграють провідну роль у політичному житті країни, формують і «жорстко» контролюють уряд (Італія));

- автономні парламенти (парламенти загалом контролюють законодавчий процес і самостійні у своїй діяльності, але не мають сильних важелів впливу на уряд (Швеція, США));

- обмежено автономні парламенти (для таких парламентів характерна конфронтація й постійний пошук компромісних рішень між урядом і опозицією (Англія));

- підлеглі парламенти (подібна форма парламенту виникає в країнах, коли виконавча влада переважає над парламентом, проте в такій ситуації парламент залишається важливою сполучною ланкою між центральною

владою й регіонами (парламенти Кенії й низки інших африканських країн));

– повністю підлеглі парламенти (ця модель властива виключно авторитаризму, де реальним центром прийняття найважливіших державних рішень є не парламенти, а партія й партійні комітети) [1].

Незалежно від представлених моделей, починаючи з ХХ ст., викликом на адресу парламентаризму стають структурні причини для посилення виконавчої влади, що посилюють уряд і адміністрацію. До останніх відносять зміну функцій держави, розвиток держави від ролі «нічного сторожа» до активного суб'єкта. Кількість завдань держави зросла, а у зв'язку із цим зростає значення адміністрації та рішень, що ухвалюються. Зауважимо, що згадана проблема більшою мірою характерна для ліберальних демократій [5].

Таким чином, до ключових тенденцій розвитку парламентаризму, на нашу думку, варто віднести такі: зміну ролі парламенту, самих парламентарів і розвиток міжпарламентського співробітництва.

У той час, коли парламентаризм покликаний мінімізувати потенційну загрозу узурпації влади з боку виконавчих органів, кризові явища зміцнюють авторитет виконавчої влади. У таких умовах процес ухвалення рішень відбувається у формі прямих розпоряджень, обмежуючи, зокрема, законодавчі функції парламенту [5].

Із метою недопущення втрати довіри виборців і реагуючи на суспільні вимоги, відбувся перехід парламенту з режиму нав'язування своєї ідеології й волі суспільству в реальний режим повсякденної роботи. Парламенти почали діяти реактивно, тобто з більшим чи меншим ентузіазмом відгукуючись на поточні потреби суспільства (чий повіреним у справах усе частіше виступає уряд) у законотворчості, охоче контролюючи виконавчу владу, виступаючи в ролі головного загальнонаціонального політичного клубу.

Також в умовах зростання політичної активності населення посилюється значення співпраці парламенту з громадянським суспільством.

Що стосується парламентарів, то відбувається їх переорієнтація на експертну роботу та спеціалізацію з окремих питань. У парламентах формуються комітети та постійні робочі групи, що координують і готують рішення для їх ухвалення. На підтримку їм приходять допоміжні служби (зразок – США), штаби фракцій і помічники депутатів [5].

Міжпарламентське співробітництво – найважливіший інститут представницької демократії, що сприяє вирішенню багатьох проблем сучасної держави й права. Міжпарламентська співпраця охоплює такі сфери, як боротьба з міжнародним тероризмом, наркотрафіком, організованою злочинністю, бідністю; роззброєння, енергетична, економічна й гуманітарна безпека, екологія та багато іншого.

Міжпарламентське співробітництво є елементом багатовекторного зовнішньополітичного розвитку, пов'язаного з діяльністю міжпарламентських інститутів у рамках особливих правил і процедур взаємодії, спрямованих на конструювання особливого соціально-політичного простору, у рамках якого відбувається таке:

- демократизація міждержавних відносин;
- зниження політичної невизначеності в міжнародних відносинах;
- мінімізація політичних, економічних, іміджевих та інших витрат міжнародного процесу;
- підвищення громадського контролю над зовнішньополітичними рішеннями;
- залучення парламенту взагалі й окремих його представників до розроблення зовнішньополітичного порядку денного;
- зростання значення міжпарламентської дипломатії, що має у своїй основі неформальний характер, як інструменту артикуляції національних інтересів сучасної держави.

**Висновки.** Парламентаризм, як і будь-яке інше суспільно-політичне явище, має свої особливості й розвивається залежно від конкретних історичних умов становлення інститутів державного управління. Для становлення й розвитку парламентаризму важлива не зовнішня форма державно-правових відносин, а усталені традиції громадянського суспільства.

Водночас концепція парламентаризму пов'язується не з формальною наявністю в країні парламенту, а з його позитивною діяльністю. Функціонування парламентаризму як реального політико-правового інституту забезпечує реалізацію інтересів усіх соціальних верств і груп.

У сучасних умовах розвитку суспільства відбувається зміна ролі парламенту й парламентарів, а також посилюється значення міжпарламентського співробітництва. Зазначені тенденції мають братися до уваги в процесі здійснення парламентських реформ в Україні, що, власне, і є предметом подальших досліджень.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Дармограй Н. Державно-владна культура управління трансформаційного періоду. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05dnmutp.pdf>.
2. Горшеньова М., Закоморна К., Ріяка В. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник; за заг. ред. В. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
3. Макарин А., Стребков А. Теория и история политических институтов. С.-Пб., 2008. С. 206.
4. Мельников А. Мировой опыт развития парламентаризма: компаративистский анализ. Евразийский юридический журнал, 2015. № 8(87). С. 319–322.
5. Оберройтер Г. Парламентаризм: міжнародний досвід. URL: [http://parlament.org.ua/upload/docs/Parliamentary\\_readings.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/Parliamentary_readings.pdf).
6. Румянцева А. Развитие парламентаризма в Европе. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2132/B5.pdf>.
7. Шумпетер Й. Капитализм, Социализм и Демократия / предисл. и общ. ред. В. Автономова; пер. с англ. М.: Экономика, 1995. С. 360.
8. Heywood A. Politics. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2013.