

ФІЛОСОФІЯ ТА ПОЛІТОЛОГІЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ КУЛЬТУРИ

ISSN 2663-0265 (print) ISSN 2663-0273 (online)

Journal home page: <https://fip.dp.ua/index.php/FIP>

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Олександр Васильович Аліксійчук

Аспірант кафедри парламентаризму,
Навчально-науковий інституту публічного
управління та державної служби Київського
національного університету ім. Т.Шевченка,
вул. Антона Цедіка, 20, Київ,
03057, Україна

Oleksandr Vasilyevich Aliksiychuk

PostGraduate student of
the Department of Parliamentarism,
Educational and Research Institute of Public
Administration and Civil Service of Taras
Shevchenko National University of Kyiv,
street Anton Tsedik, 20, Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: Aliksiychuk.o@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7237-5800>

УДК 342.533

МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Received 30 May 2021; revised 20 June 2021; accepted 29 June 2021

DOI: 10.15421/352108

Анотація

У статті висвітлено питання виникнення та становлення інституту парламентаризму та представницької демократії в Європі. Підкреслюється міжнародне значення законодавчих представницьких органів, а також інституту парламентаризму. Наголошується на важливій ролі органів міжпарламентського співробітництва та європейських міжнародних організацій у вирішенні загальноєвропейських проблем. Мета наукового дослідження полягає у проведенні комплексного аналізу механізму функціонування європейського парламентаризму, вивченні сучасних тенденцій його розвитку. Практичне значення дослідження полягає у сприянні кращому розумінню європейських парламентських традицій в Україні, а, отже, зміцненню відносин між Україною та Євросоюзом. Зроблено висновок, що сучасна Європа – це Європа парламентських демократій. Розвиток сучасних комунікаційних технологій і соціальних мереж підвищує важливість міжнародних громадських зв'язків як доповнення до традиційних контактів професійних дипломатів, адже парламентаризм це результат тривалого розвитку суспільних відносин, насамперед, у країнах Західної Європи. Водночас на сучасному етапі принципи та ідеї парламентаризму дедалі більше поширюються на інші держави європейського регіону, що є наслідком існування загальноєвропейських соціальних та економічних проблем, які змушують європейське співтовариство вдаватися до постійної співпраці через відповідні міжпарламентські і парламентські механізми міжнародних міждержавних організацій країн Європи.

Ключові слова: парламент, парламентські органи міжнародних організацій, парламентаризм, органи законодавчої влади, конституційне право.

Mechanism of functioning and current trends in the development of European parliamentarism

Abstract

The article covers the emergence and formation of the institution of parliamentarism and representative democracy in Europe. The international importance of legislative representative bodies, as well as the institution of parliamentarism is emphasized. There is a significant role of inter-parliamentary cooperation bodies and European international organizations in solving pan-European problems. The purpose of the research is to conduct a comprehensive analysis of the mechanism of functioning and current trends in European parliamentarism. The practical significance of the work is to promote a better understanding of European parliamentary traditions in our country, and therefore – in the perspective of strengthening relations between Ukraine and the European Union and strengthening international security. The author concludes that modern Europe is a Europe of parliamentary democracies. The development of modern communication technologies and social networks increases the importance of international public relations in addition to the traditional contacts of professional diplomats. After all, parliamentarism is the result of the long-term development of public relations, especially in Western Europe. It is substantiated that for the development of parliamentarism in Western Europe its “second wave” in Central and Eastern Europe is not of fundamental importance. It is

noted that the vast majority of new democracies have chosen a parliamentary regime in its narrow sense. The exceptions are Poland and Ukraine, which for various reasons have adopted the model of the Fifth Republic of France, ie the semi-presidential regime, as the model of their post-communist system of government. At the same time, at the present stage, the principles and ideas of parliamentarism are increasingly spreading to other countries in the European region, which is a consequence of European social and economic problems that force the European community to cooperate through relevant interparliamentary and parliamentary mechanisms of international organizations.

Key words: *parliament, parliamentary bodies of international organizations, parliamentarism, legislative bodies, constitutional law.*

Постановка проблеми.

Впродовж століть парламентаризм, як багатогранне соціальне явище, з одного боку, втілює найбільш значущі ідеї представницької демократії, дозволяє народу реалізовувати своє конституційне право на державну владу, а з іншого – виступає як структурно-функціональний елемент механізму стримувань і противаг, забезпечуючи контроль за виконавчою гілкою державної влади і, тим самим, перешкоджаючи її абсолютизації та можливим зловживанням.

Становлення та еволюція парламентаризму здійснюються під впливом чинників, зумовлених соціально-історичними умовами, що відображають специфіку конкретної політико-правової системи.

На сучасному етапі інститут парламентаризму в Україні розвивається під впливом двох чинників: 1) звернення до історичного досвіду, накопиченого у соціалістичний період розвитку вітчизняної державності, та 2) акцентування уваги на досягненнях зарубіжної (і, перш за все, західної) політико-правової думки і практики парламентського будівництва.

У контексті проведеного наукового дослідження автор робить спробу комплексного міждисциплінарного аналізу парламентаризму як інституційної основи сучасного українського конституціоналізму, що «ввібрав» кращі досягнення вітчизняної та зарубіжної юриспруденції. Застосування результатів наукового дослідження сприятиме не лише розширенню горизонтів наукового пізнання у даній сфері, але й позитивному впливу на процеси реального втілення в Україні ряду положень та принципів демократичної правової держави.

Аналіз досліджень та публікацій.

Проблематика наукового дослідження належить до найбільш актуальних і в достатній мірі розроблених як в історико-теоретичній, так і в галузевій юриспруденції. Ідеї поділу влади, верховенства закону, провідної ролі парламенту у здійсненні управління державою і суспільством отримали своє концептуальне оформлення в роботах Дж.Лока, Ш.-Л. Монтеск'є, Б.Констана, А.Сіднея, Г.Брекстона, Д.Юма та ін. Дослідження питань, пов'язаних з реалізацією представницької функції публічної політичної влади продовжили такі західні юристи і політологи: Young Hun Kim, M.Molder, Paul Chaisty, Nic Cheeseman, Timothy Power, T.Louwerse та ін.

Мета статті.

Мета наукового дослідження полягає у проведенні комплексного аналізу механізму функціонування європейського парламентаризму та сучасних тенденцій його розвитку.

Викладення основного матеріалу.

Життєздатність парламентаризму, як політичної ідеології Західної Європи, проявляється, насамперед, у полярних оцінках майбутнього парламентаризму в Європі і в усьому світі. З одного боку, спостерігається зростання песимістичних настроїв (одним з головних векторів є висновок про зниження владного впливу парламенту). Так, R.Elgie трактує «процес занепаду конституційного права і публічно-правової політики» як результат «зниження впливовості парламенту» [Elgie 2018]. Цій точці зору протистоїть діаметрально протилежна точка зору А.Erdem та А.Carkoglu, згідно з якою парламентаризм в Європі демонструє зовсім не історію занепаду, а, навпаки, історію розвитку [Erdem & Carkoglu 2018].

Західноєвропейські парламенти ХХ ст. зуміли знайти власну нішу. Як не парадоксаль-

но, але хрестоматійна функція парламенту (законодавство і законодавчий процес) відіграє в цій ніші скромну роль. Йдеться, як мінімум, про три аспекти сучасного парламентаризму в Європі:

1) створення та ефективне функціонування механізмів контролю над центрами політичного і соціального панування;

2) оперативну парламентську реакцію на короткострокові і довгострокові політичні програми виконавчої влади;

3) особливу синергію в результаті взаємодії парламенту, як інституту, і засобів масової інформації у сфері підтримки режиму публічності, гласності та прозорості будь-якої активності публічної влади.

Сучасні дослідники зазначають, що «в політичну науку парламент увійшов як поняття, що відображає одну із сторін державної влади, а саме її законодавчу функцію, і констатує, тим самим, поділ влади в суспільстві». Інституційний підхід дозволяє трактувати парламент як «загальнодержавний представницький орган, одна з основних функцій якого в системі поділу влади полягає у здійсненні законодавчої влади». Ця функція зафіксована у сучасних конституціях переважної більшості країн світу. Загальнодержавний представницький орган може називатися по-різному: Парламент (Франція), Конгрес (США), Сейм (Латвія), Верховна Рада (Україна) та ін. [Young 2020].

Прихильники тези про занепад сучасного парламентаризму лише повторюють уже відомі тези великих критиків лібералізму Вони поєднують два логічно самостійні поняття парламенту: 1) парламент як інститут конституційного права; 2) парламент як політичний інститут. У контексті цього поєднання їх теза звучить приблизно так: «Оскільки сучасний парламент на Заході вже не претендує на провідну роль у політичному процесі, як в епоху дуалістичних монархій, то парламент вичерпав свій ресурс як інститут конституційного права» [Ganghof 2017].

У цьому контексті виникає два запитання:

1. Чи претендував будь-коли парламент XVIII-XX ст. на провідну роль у політичному процесі?

2. Чи є така «претензія» структуроутворюю-

ючим елементом парламенту як конституційно-правової установи?

Важко знайти серйозні аргументи, які дозволили б відповісти на обидва питання позитивно. Що стосується першого питання, то абсолютно очевидно, що в умовах дуалістичної монархії парламент міг лише стримувати політику монарха, але в жодному разі не міг спрямовувати її. Що стосується другого питання, то, з одного боку, не можна заперечувати політичну природу парламенту, насамперед, як форму взаємодії різних політичних партій. З іншого боку, парламент все ж не є політичним клубом, а найважливішим елементом в організаційно-правовому механізмі сучасної правової держави. Як конституційно-правова установа, парламент не належить сам собі і не може претендувати на монополний статус у порівнянні з іншими конституційно-правовими установами (глава держави, уряд, судова система).

Отже, як конституційно-правова установа парламент не може претендувати «на провідну роль у політичному процесі» [Junghsiung 2017]. Тобто, на цю роль претендувати може хто завгодно, але політичний процес є боротьбою соціальних сил, результат якої неможливо заздалегідь передбачити без певної похибки. Звичайно, парламент, як вмістилище різних політичних партій, може брати участь у цьому процесі, але без будь-яких гарантованих результатів.

Зовсім інша справа, коли мова йде про парламент як інститут у конституційно-правовій системі організації публічної влади. У цьому контексті роль парламенту переважно зводиться до ролі «незручного свідка», при якому органам виконавчої влади зручніше дотримуватися «правил пристойності», ніж порушувати їх [Junghsiung 2017].

Таким чином, зовсім не пафос широкого політичного процесу визначає, на думку Y.A.Kim, сутність парламенту [Kim 2015]. Природа парламенту втілена у так званій парламентській процедурі, яка носить багатоаспектний характер. Це не тільки законодавча процедура, але й процедура контролю, процедура бюджетування публічної влади, процедура політичної взаємодії парламентської

більшості і парламентської опозиції.

На мові юристів термін «влада» набуває значення «компетенції». Іншими словами, компетенція це валюта, якою розраховуються між собою носії легальної влади. Саме категорія «компетенція» часто використовується прихильниками тези про абсолютний занепад парламентаризму в тому сенсі, що вся історія ХХІ ст. свідчить про глобальне зниження компетенції як за обсягом, так і за змістом парламенту на користь виконавчої влади. У цій складній ситуації парламент все більше перетворюється на машину формального голосування з будь-якого приводу.

З таким песимістичним прогнозом погано узгоджується те, що можна назвати Ренесансом парламентаризму в країнах Центральної і Східної Європи після краху соціалістичної системи. Передумовою такого Ренесансу стало зникнення відомого принципу про провідну роль комуністичної партії у побудові держави і суспільства. Функції та прерогативи панівної партії перейшли до сфери компетенції парламенту як установи та організаційно-правової форми взаємодії, як мінімум двох політичних партій, з яких жодна вже не могла претендувати на статус «провідної сили суспільства і держави». Не випадково у сучасному континентальному Китаї не може бути й мови про класичний парламентаризм у західноєвропейському дусі, оскільки ніхто у Китайській Народній Республіці не відмінив провідну роль Комуністичної партії Китаю. Важливо також зазначити, що і до розпаду соціалістичної системи в Європі у більшості соціалістичних держав діяли парламенти, проте їх функції були формальними. Принцип провідної ролі комуністичної партії не дозволяв соціалістичним парламентам брати на себе вирішальну роль. Однак після «оксамитових» революцій постсоціалістичні парламенти відразу ж запрацювали у режимі класичного парламенту. У зв'язку з цим можна стверджувати, що форма парламенту визначає і зміст парламентської діяльності. Відповідно, матеріальні, змістовні чи політичні аспекти цієї діяльності завжди заздалегідь обмежуються конституційно-правовими рамками. Не випадково є лише два види позапарламентських

партій: партії, які ще не пройшли у парламент, але хочуть стати парламентськими; та партії, які ніколи не пройдуть у парламент через їх маргінальну або радикальну ідеологію (антипарламентські партії). У будь-якому випадку точкою відліку, або масштабом класифікації діяльності політичної партії, слугує парламент як установа і інститут конституційного права.

Впливові голоси закликають до обережної оцінки переможного маршу парламентаризму по Центральній і Східній Європі. Зокрема, T.Louwerse вважає, що мова йде лише про «наздоганяючі революції» за класичними лекалами західноєвропейського парламентаризму [Louwerse 2014]. Відповідно, для розвитку парламентаризму у Західній Європі його «друга хвиля» у Центральній та Східній Європі принципового значення не має. Важливо зазначити, що нові демократії Центральної та Східної Європи могли б обрати не парламентаризм, а президентську або напівпрезидентську модель державної влади, однак переважна більшість нових демократій обрали парламентський режим у його вузькому значенні [Jancic 2015].

Виняток становлять Польща та Україна, які з різних причин за модель свого посткомуністичного державного устрою взяли модель П'ятої республіки Франції, тобто напівпрезидентський режим. Для західноєвропейського парламентаризму це означає, що між західноєвропейською системою публічної влади у її загальних рисах і парламентаризмом, як публічно-правовою ідеологією і практикою, існує певна спорідненість. Тобто, прихильники антипарламентаризму так чи інакше будуть противниками загальноєвропейських цінностей, оскільки систему цих цінностей неможливо уявити без парламенту як установи та інституту конституційного права [Thomas & Tasea 2015]. У зв'язку з цим показна позиція Федерального конституційного суду Німеччини. Можна спостерігати пильну увагу суддів Федерального конституційного суду до Бундестагу і, в першу чергу, до парламентської процедури.

Прихильники кризи парламентаризму P.Chaisty, N.Cheeseman та T.Power вбачають

у цьому ще одне підтвердження їхньої тези [Chaisty, Cheeseman & Power 2017]. Парламентське процесуальне право можна розглядати як певне обмеження свободи діяльності депутатів. Дисциплінування депутатів парламенту за допомогою суддівського права підвищує його ефективність без обмеження обсягу і традиційного змісту компетенцій парламенту, хоча Основний Закон 1949р. наділяє їх таким повноваженням. Не можна звинувачувати Федеральний конституційний суд у тому, що він, посилюючи парламентське процесуальне право, прагнув урізати парламентські компетенції з метою посилення інших органів верховної політичної влади.

Навпаки, з самого початку існування Федеративної Республіки Німеччини існує стійка тенденція до розширення повноважень Бундестагу. Застереження парламентської компетенції (Bundestags vorbehalt) суддями Федерального конституційного суду, зазвичай, тлумачиться розширено, а застереження компетенції уряду, навпаки, вузько (Bundesregierungs vorbehalt) [Beuman 2015].

Застереження парламентської компетенції стало загальним правилом у відносинах парламенту і уряду. Застереження ж компетенції уряду набуває статусу винятку, тобто допускається суддями Федерального конституційного суду лише в особливих, спеціально обумовлених випадках [Molder 2014].

Крім застереження парламентської компетенції судді Федерального конституційного суду часто використовують теорію значущості (Wesentlichkeits theorie), відповідно до якої усі значні питання відносяться до компетенції парламенту, а не уряду. Відкритим, що правда, залишається питання про взаємодію застереження парламентської компетенції і теорії значущості як один з одним, так і з застереженням урядової компетенції. Якщо парламент не скористався своїм застереженням і, відповідно, не включив у сферу своєї компетенції важливі питання суспільно-політичного життя, то на користь автоматичної субсидіарності урядової компетенції ніхто з органів вищої державної влади не бере на себе розгляд «значущого питання» (недопущення негативного конфлікту компетенції). При цьому

депутати Бундестагу можуть помилково вважати питання «незначним», а канцлер і уряд можуть вважати, що в компетенцію уряду взагалі не входить проблема розмежування «значущих» і «менш значущих» питань. Проти автоматичної субсидіарності застереження урядової компетенції свідчить і той факт, що такий автоматизм завжди пов'язаний із ризиком подальшої інтервенції Федерального конституційного суду, в результаті чого вже прийняте урядом до розгляду питання в ході подальшого судового контролю буде визнане «значущим» і таким, що належить до компетенції відомства Бундестагу.

На противагу Парламенту Німеччини, Парламент Великобританії, як загальнонаціональний представницький орган, є триєдиною установою, що включає не тільки обидві палати, а й монарха, оскільки тільки наявність всіх трьох елементів формує у правовому сенсі британський парламент. Цей зв'язок пов'язаний із особливістю принципу розподілу влади. У системі державних органів Великобританії такий розподіл і фактично, і формально відсутній: монарх є невід'ємною частиною кожної з гілок влади.

Однією з політичних прерогатив монарха є його право скликати і розпустити парламент. Крім того, жоден закон не може набути юридичної сили без отримання королівської санкції, тобто без схвалення монархом [Cheibub, Elkins & Ginsburg 2020].

Очолює парламент королева, проте, її роль носить в основному церемоніальний характер: на практиці вона традиційно діє згідно із рекомендаціями Прем'єр міністра та інших членів уряду. Контроль за діяльністю уряду є найважливішою функцією Палати громад. Парламентська відповідальність уряду – стрижень всієї системи контролю. У Великобританії існує система парламентарного (відповідального) правління. Це означає, що уряд формується з числа членів парламенту, несе відповідальність перед парламентом (у цьому випадку під парламентом розуміють тільки Палату громад) і у разі вотуму недовіри має піти у відставку. Уряд несе колективну відповідальність перед парламентом.

Висновки.

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що сучасна Європа – це Європа парламентських демократій. Розвиток сучасних комунікаційних технологій і соціальних мереж підвищує важливість міжнародних громадських зв'язків як доповнення до традиційних контактів професійних дипломатів. Дане дослідження покликане сприяти кращому розумінню європейських парламентських традицій, зміцненню в майбутньому міжнародної безпеки і відносин України та Євросоюзу.

Парламентаризм є результатом тривалого розвитку суспільних відносин, насамперед, у країнах Західної Європи. Водночас на сучасному етапі розвитку принципи та ідеї парламентаризму дедалі більше поширюються на інші держави європейського регіону. Це є наслідком загальноєвропейських соціальних та економічних проблем, які змушують європейське співтовариство вдаватися до постійної співпраці через відповідні міжпарламентські і парламентські механізми міжнародних міждержавних організацій країн Європи.

Бібліографічні посилання / References

- Beuman, L.M. (2015). Cohabitation in New Post-Conflict Democracies: The Case of Timor-Leste. *Parliamentary Affairs*, 68(3), 453-475. Doi:10.1093/pa/gst016: 1-23.
- Capasso, S. & Santoro, L. (2018). Active and passive corruption: Theory and evidence. *European Journal of Political Economy*, 52, 103-119.
- Chaisty, P., Cheeseman, N. & Power, T. (2017). Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in crossregional perspective. *Democratization*, 21(1), 72-94.
- Cheibub, J.A., Elkins, Z. & Ginsburg T. (2020). *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*. *British Journal of Political Science*, 44(03), 515-544. Available on CJO. Doi:10.1017/ S000712341300032X
- Elgie, R. (2018). *Political Leadership: A Pragmatic Institutional Approach*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Erdem, A., Carkoglu A. (2018). Presidents Shaping Public Opinion in Parliamentary Democracies: A Survey Experiment in Turkey. *Political Behavior*, 40, 371–393. DOI:10.1007/s11109-017-9404-x
- Ganghof, S. (2017). A new political system model: Semi-parliamentary government. *European Journal of Political Research*, 57(2), 261-281.
- Jancic, D. (2015). The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and Political Dialogue. *Common Market Law Review*, 52(4), 939-976.
- Junghsiang, T. (2017). The Triangular Relationship between the President, Prime Minister, and Parliament in Semi-presidentialism: Analyzing Taiwan and Poland. *Soochow Journal of Political Science*, 35, 2, 1-71.
- Kim, Y.A. (2015). Troubled Marriage? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential Powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism. *Government and Opposition*, 50(4), 652-681.
- Louwerse, T. (2014). *Unpacking "positive" and "negative" parliamentarism*. Paper presented at the workshop "The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences" of the European Consortium of Political Research. Salamanca, April 10-15, 18.
- Molder, M. (2014). *Coherence of Coalition Governments Across Types of Parliamentarism*. Paper prepared for the 2014 ECPR Joint Sessions of Workshops in panel "The Evolution of Parliamentarism and its Political Consequences". Central European University, 21.
- Thomas, A. & Tacea, A. (2015). *The French Parliament and the European Union: Shadow Control through the Government Majority*, in Heffler, C., Neuhold, C., Rozenberg, et al (eds). *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*. Basingstoke. Hampshire: Palgrave Macmillan, 170-190.
- Young, Hun Kim (2020). *Semi-presidential systems can provide democratic benefits for new democracies, but only if there are effective checks on presidential power*. Retrived March 11, 2021 from https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/09/03/semi-presidential-systems-can-provide-democratic-benefits-for-new-democracies-but-only-if-there-are-effective-checks-on-presidential-power/?utm_source=feedburner&utm