

Наумкіна Світлана Михайлівна
Маслов Юрій Костянтинович

Європейські парламенти як органи забезпечення інституційної платформи взаємодії в суспільстві

УДК 338.24.021.8
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2019-1-58-62>

Наумкіна Світлана Михайлівна
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук і права
ДЗ «Південноукраїнський національний
педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»
вул. Старопортофранківська, 26,
Одеса, Україна
Маслов Юрій Костянтинович
доктор політичних наук,
професор кафедри політичних наук і права
ДЗ «Південноукраїнський національний
педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»
вул. Старопортофранківська, 26,
Одеса, Україна

*У статті розглядається досвід парламентської діяльності сучасних європейських країн, перетворення парламентів на потужні центри новітньої системи влади, яка здатна і спроможна відповідати потребам суспільства і викликам сучасності, стати органом забезпечення згоди і стабільності, позитивних трансформацій і новітніх технологій управління на законодавчому рівні. Аналізуються принципи, механізми, тенденції та чинники формування новітніх систем влади європейського зразку, зокрема – парламентів як координаційних центрів, навколо яких обертаються всі найважливіші питання політичного режиму, законності та демократичної підзвітності. **Ключові слова:** парламент, законодавча влада, політична система, політичний режим, європейські країни, взаємодія в суспільстві, імплементація досвіду.*

Вступ. Перед сучасною політичною наукою та практикою постає проблема наукового узагальнення досвіду європейських країн щодо принципів, механізмів, тенденцій та чинників формування новітніх систем влади європейського зразку, зокрема – парламентів як координаційних центрів, навколо яких обертаються всі найважливіші питання політичного режиму, законності та демократичної підзвітності.

Мета та завдання. Метою статті є узагальнення досвіду парламентської діяльності сучасних європейських країн, виявлення основних принципів і чинників формування і функціонування концептуальних засад законодавчої системи влади, здатної відповідати потребам та викликам сучасності.

Досягнення поставленої мети зумовило постановку та вирішення таких дослідних завдань:

- простежити розвиток законодавчої влади в нових системах влади сучасних європейських країн;

- визначити можливості імплементації досвіду європейських країн у процесі реформування парламентської діяльності в Україні.

Результати. У сучасних демократичних країнах парламенти забезпечують інституційну платформу для взаємодії посередницьких політичних акторів: партій, груп інтересів, соціальних рухів, які пов'язують їх із суспільством. Парламент також пов'язує суспільство з іншими демократичними інститутами, виконавчою, судовою чи державною бюрократією.

У цьому сенсі парламент виступає ключовою структурою представництва. У кожній політичній

системі парламент охоплює широкий спектр інститутів, норм і процедур, а також політичних організацій і в такому сенсі може розглядатися як координаційний центр, навколо якого обертаються всі найважливіші питання політичного режиму, законності та демократичної підзвітності.

Під час аналізу інституту парламентаризму, а також ролі й місця парламентів у західних політичних системах автори статті спиралися на дослідження відомих авторів, таких як К. Лестон-Бандерас, М. Мезей, Ф. Нортон, Р. Пакенхем та ін. Серед вітчизняних авторів, які досліджували західні політичні системи та їхні окремі інститути, слід зазначити роботи А. Романюка, М. Горбаченка, І. Жуковського тощо.

Передусім варто зазначити, що жоден парламент не існує у вакуумі. Всі вони є частиною інституційного контексту, який визначає його основні характеристики. Це інституціональний контекст, в який фактично входять такі чинники: тип політичної системи, виборчі системи, однопалатний чи двопалатний парламент, централізація/децентралізація.

Щодо першого чинника, то кожна політична система організована навколо трьох різних сил – законодавчої, виконавчої та судової влади, і, відповідно, розрізняють три типи політичної системи: президентська, парламентська і змішана системи. У контексті обраної теми статті нас цікавлять дві останні системи. Так, як відомо, в парламентській системі парламент знаходиться в центрі системи влади, а інститут глави держави (президент або монарх) є лише номінальним. Уряд обирається зі складу пар-

ламенту. Відомі приклади такої системи – Велика Британія і Нідерланди (монарх як глава держави), Німеччина та Італія (з інститутом непрямого обрання президента як глави держави). У парламентських системах існує злиття між виконавчою та законодавчою владою. Змішані системи (також звані напівпрезидентськими) є ті, де парламент знаходиться в центрі політичної системи, але в яких водночас Президент обирається безпосередньо народом, діючи як глава держави. Уряд виходить з парламенту. Приклади включають Австрію, Францію, Фінляндію, Ірландію та Португалію.

Щодо другого чинника – виборчої системи, то варто зазначити, що тип виборчої системи надзвичайно впливає на конфігурацію парламенту через такі показники, як: кількість обраних партій, розмір цих партій, партійні зобов'язання депутатів та їхні індивідуальні можливості, відносини з громадянами тощо. Існують два типи виборчих систем – мажоритарна і пропорційна. За умови мажоритарної виборчої системи робота парламенту організована навколо відносин з окремими зацікавленими сторонами, і депутати мають більшу незалежність дій. Якщо запроваджена виборча система пропорційного представництва, то основною організаційною одиницею в парламенті є найбільша партія або коаліція партій і менша за обсягом незалежність депутатських дій.

Третій зазначений чинник – однопалатний чи двопалатний парламент. Рішення щодо запровадження одної або двох палат є визначальним вибором для парламентської роботи. Є три основні причини зробити вибір на користь другої палати: історична легітимність верхньої палати, великий розмір країни і федеральний політичний устрій. Наявність другої палати парламентів призводять до додаткового рівня представництва (регіони / штати) або додаткового рівня обговорення та узгодження.

Відзначаючи такий чинник, як централізація чи децентралізація, варто зазначити, що більшість політичних систем у даний час, як правило, розвивається в бік децентралізації. Така децентралізація може здійснюватися через федерацію або регіоналізацію. Федерації, як правило, передбачають наявність законодавчих органів та урядів на рівні суб'єктів федерації. За умов централізованої системи влади законодавчий орган концентрує на своєму рівні значні повноваження.

За наведеними критеріями дослідження парламентаризму, яке склалося в межах сучасної політичної теорії, парламентаризм країн Центральної та Східної Європи можна ідентифікувати таким чином.

За першим критерієм – типом політичної системи – інститут парламентаризму зазнав реформ, які переважно стосувалися ствердження парламентської демократії як домінуючої форми республіканського правління. Однак запровадити

таку модель одразу в цих країнах не наважилися, вирішивши поступово трансформуватися в парламентські демократії шляхом запровадження напівпрезидентських (змішаних) перехідних моделей.

Метою реформ у даному напрямі було створення дієвого механізму взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади. Одне з основних нововведень полягало в наділенні широкими установчими та контрольними повноваженнями парламентів щодо органів виконавчої влади [Див. дет.: 1]. Зокрема, парламентам було надано широкі повноваження щодо впливу на формування уряду.

Проте у зв'язку зі складністю проведення реформ країни потребували наявності впливового керівного центру. Тому президента теж було наділено низкою важливих повноважень. Президент пропонує кандидатуру глави уряду парламенту, який затверджує її. Склад уряду затверджується парламентом або призначається президентом за пропозицією прем'єр-міністра. Ключові рішення, як правило, приймаються колегіально президентом і прем'єр-міністром.

Доволі цікавою є наявність у президента широкого кола прав на розпуск парламенту. Наприклад, в Угорщині президент розпускає парламент, якщо він упродовж одного скликання за будь-які 12 місяців не менше чотирьох разів висловив недовіру урядові, а також у разі незатвердження кандидатури глави уряду, запропонованої президентом, протягом 40 днів після першої пропозиції. У Чехії парламент розпускається в таких випадках: якщо він висловлює вотум недовіри новоствореному урядові; якщо його глава, призначений президентом, протягом трьох місяців неспроможний ухвалити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри; засідання сесії припинено більше як на припустимий період: понад три місяці немає кворуму. У Словаччині парламент розпускається за умови, що він протягом шести місяців після обрання тричі відхилив програму діяльності уряду [2, с. 153].

За другим критерієм – типом виборчої системи – також були запроваджені певні реформи, які були пов'язані з необхідністю внесення змін у чинне законодавство про вибори стосовно виборчих процедур, а також формуванням партійної системи в країнах ЦСЄ загалом.

Становлення інституту парламентаризму призвело і до негативних наслідків, які полягали в необґрунтованому зростанні кількості політичних партій. Такі партії, як правило, існували всього лише на папері і не здійснювали значної активності. Наприклад, у Польщі протягом трьох-чотирьох років було створено понад 250 партій. При цьому дійсно активними з них є лише дві-три. Слід наголосити і на тому, що на особливості багатопартійності в країнах Центральної та Східної Європи істотно впливають стандарти європей-

ських партій (партії у складі Європарламенту). Це, з одного боку, організаційна та програмна західноєвропейська традиція, з другого – створення транснаціональних угруповань. Однак відчутним є як прагнення утвердитися в національній політичній системі, так і отримати підтримку від панєвропейських партій [Див.: 3].

Згадана вище ситуація та недосконалість виборчого законодавства (існувала або мажоритарна, або пропорційна система без обмежувального порогу) призвели до неефективності парламентських органів. Часті політичні кризи та вибори призводили до гальмування розвитку, а інститути громадянського суспільства самі себе дискредитували. виправленню ситуації посприяла зміна виборчого законодавства. Законодавцями запроваджувалась виборча система на основі виключно пропорційної схеми. При цьому збільшено обмежувальний бар'єр. Так, у Польщі такий поріг становить для партій 5%, для коаліційних об'єднань – 8%. У Чехії для однієї партії – 5%, для коаліцій із двох партій – 7%, із трьох – 9%, з п'яти партій – 11%. У Словаччині кожен з учасників коаліції має набрати по 5% голосів. Такі заходи сприяли збільшенню ефективності законотворення. Це сприяло підвищенню відповідальності партій та їхніх лідерів перед своїми виборцями, а також підвищенню ефективності законотворчої діяльності парламентарів.

За третім критерієм – однопалатність чи бікамералізм – необхідно зазначити, що майже всі країни Центральної та Східної Європи запровадили двопалатні парламенти, і лише Болгарія, Словаччина та Угорщина залишилися однопалатними легіслатурами. При цьому всі ці країни за адміністративно-територіальним поділом є унітарними державами, в яких традиційно запроваджується однопалатний парламент. Інститут бікамералізму в цій групі країн виник унаслідок політики посилення місця та ролі регіонів у політичній системі новоутворених демократій.

Даний критерій тісно пов'язаний з наступним – централізацією та децентралізацією в країні, в межах якого розгорнулися наймасштабніші реформи, спрямовані на децентралізацію влади в країнах Центральної та Східної Європи. Головні її ідеї для країн Центрально-Східної Європи полягали у:

- подоланні командно-адміністративної системи через скасування механізму безпосереднього управління з боку міністерств та інших центральних органів підпорядкованими органами;
- реорганізації внутрішньої структури урядів та міністерств за функціональним (замість галузевого) принципом;
- розмежуванні політичних та адміністративних функцій в урядах і функцій вироблення політичних рішень від власне заходів щодо їх виконання;

– підвищенні ролі стратегічного планування і регулювальних функцій центральних органів та запровадженні механізмів координації процесу реалізації державної політики [4, с. 155].

З метою реалізації вказаних ідей у Польщі було створено найменшу адміністративну одиницю – гміну, яка фактично є самоврядною територіальною одиницею громади. Керівництво гміни складається з ради гміни, яка обирається на загальних виборах місцевого самоврядування, а також правління гміни, яке здійснює функції виконавчої влади в гміні та обирається її радою. До складу гміни може входити село чи місто, або група сіл чи міст. Гмінам було передано повноваження у сфері надання публічних послуг. Усі гміни об'єднано в повіти (в Україні – райони). На рівні повітів функціонують такі структури, як: адміністрації (управління), поліція, державна пожежна охорона, санітарно-епідеміологічні інспекції. На основі врахування економічного потенціалу регіонів, соціальної структури населення та історичних традицій відбулось укрупнення воєводств (в Україні – області) – найвищої ланки польського адміністративно-територіального устрою.

У Словаччині, відповідно до Програми державної політики 1998 року, створено регіональні представницькі органи. Всього таких органів створено вісім. У них введено виборну посаду мера, регіональні парламенти, які формували власні виконавчі органи. Таким чином, було створено передумови для децентралізації влади, що є неодмінною умовою функціонування громадянського суспільства. До повноважень місцевих органів влади віддано питання культурно-освітньої галузі, соціального забезпечення, охорони здоров'я, транспорту, екології, регіонального економічного розвитку.

В Угорщині адміністративно-територіальна система є дволанковою і складається з муніципалітету й округу. До відання муніципалітету належать питання місцевого значення, а округу – регіонального. Крім того, округи об'єднуються в регіони, які залежно від рівня розвитку розподілено на планово-статистичні регіони і регіони розвитку. Округи, які входять до складу регіонів розвитку, створюють спільний орган – раду розвитку регіону. Зазначені реформи забезпечили більш вільне і незалежне функціонування органів місцевого самоврядування, насамперед через перерозподіл бюджетних коштів на користь регіонів. Так, у Словаччині до реформи в розпорядженні місцевих органів влади залишалось всього лише 6% податкових надходжень, після неї – вже 46%. Фінансова незалежність місцевого самоврядування позитивно впливає на можливість громади контролювати органи державної влади, а отже, і на розвиток інституцій громадянського суспільства.

Усвідомлюючи всю різноманітність парламентських інститутів, важко визначити чітко розмежо-

вані групи парламентів за типами парламентських моделей. При цьому, як зазначають К. Лестон-Бандерас та Ф. Нортон, одна система дійсно виділяється за наявністю специфічних характеристик: Вестмінстерська модель. Започаткована у Великій Британії, ця модель набула поширення у країнах світу й побудована на засадах парламентської політичної системи з мажоритарною виборчою системою та двопалатним парламентом [5, с. 4].

Крім інституційних характеристик, для всебічного наукового аналізу інституту парламентаризму та парламентів як структурних елементів новітніх систем влади, доцільно скористатися типологіями, побудованими на аналізі практики парламентської роботи, їхніх відносинах із зовнішніми суб'єктами тощо. За допомогою цих класифікацій можна більш адекватно проаналізувати парламенти країн Центральної та Східної Європи за єдиним переліком критеріїв.

Найбільш поширеними класифікаціями діючих парламентів світу є авторські класифікації Майкла Мезея, Нельсона Полсбі, Роберта Пакенхема, Філіпа Нортон і Жана Блонделя. Два останніх автори зосередилися на законодавчій функції парламенту, у той час як перші три забезпечують більш всеосяжну систему аналізу діяльності парламенту.

Класифікація законодавчих органів Майкла Мезея є одною з найбільш часто використовуваних у літературі класифікацій національних законодавчих органів. М. Мезей визначає п'ять різних типів парламентів: уразливий, маргінальний, активний, реактивний та мінімальний [Див.: 6]. Ця типологія ґрунтується на поєднанні двох різних параметрів: розроблення політики і підтримка. Автор виділяє три рівні влади в процесі розроблення політики: сильний (законодавчий орган може змінити і відхилити пропозиції виконавчої влади), скромний (законодавчий орган не має можливості відмовитися від політичних пропозицій, але їх можна змінити) і слабкий (законодавчий орган не може ні змінити, ні відхилити пропозиції з питань політики). У плані підтримки та довіри автор розрізняє парламенти, діяльність та рішення яких підтримує та не підтримує громадськість і населення. Це свідчить про те, що іноді парламенти можуть бути потужним інститутом влади з точки зору вироблення політики, але насправді вони можуть не бути підтримані населенням (уразлива легіслатура), як у випадку італійського парламенту. Або парламенти можуть розраховувати на підтримку з боку населення, але мають мало або взагалі не мають сили у виробленні політики (мінімальний парламент), як це було у випадку з Радянським Союзом, де дану функцію виконувала Комуністична партія та її керівництво.

Модель Н. Полсбі є одною з найбільш цитованих у межах західних політологічних досліджень типологією парламентів, яка оцінює рівень парламентської незалежності по відношенню до зовніш-

ніх впливів. Цей ступінь незалежності варіюється в континуумі від нижнього рівня (арени) до вищої (трансформуючої). Коли робота в парламенті відбувається у формі дискусій у конфронтаційній формі обговорення, то парламент перетворюється на арену політиків, які демонструють власні позиції, а не піклуються про пошук спільного рішення. Коли робота в парламенті відбувається в комітетах, і всі рішення мають узгоджений характер та приймаються в результаті конструктивного обговорення, то законодавчий орган називається трансформаційним. Британській Палаті громад за такої типології відводиться місце класичного прикладу арени, тоді як німецький Бундестаг буде прикладом трансформаційного законодавчого органу.

Типологія парламентів Р. Пакенхема отримала теоретичне обґрунтування на основі проведеного автором оригінального дослідження бразильського конгресу, в якому доводиться, що парламенти відіграють набагато більш активну роль, крім виконання традиційної законодавчої функції. Автор дивиться на функції парламенту в плані наслідків для політичної системи. Він визначає набір з одинадцяти різних функцій парламенту: легітимація чинної політичної системи, легітимація майбутньої політичної системи, функція «запобіжного клапану» (як вихід для напруженості в системі), рекрутування політичних акторів, соціалізація політичних діячів, навчання політичних діячів, правотворчості, функції «виходу» (розробки відповіді на замовлення зі «входу»), артикуляції інтересів, вирішення конфліктів та адміністративного нагляду [Див.: 7].

Типологія Філіпа Нортон фактично є продовженням типології М. Мезея, яка за критерій обирає ступінь участі парламенту у виробленні політики. Ф. Нортон розрізняє парламенти із сильною владою, які можуть не тільки змінювати або відхилити пропозиції уряду, але й насправді здатні вести свою власну політику [8].

Ця типологія широко використовується в законодавчих дослідженнях, присвячених законодавчій функції парламентів.

Концепція Ж. Блонделя пропонує типологію парламентів у залежності від ступеня («в'язкості») рішень, які вони приймають. Ступінь в'язкості відноситься до здатності парламенту обмежити владу в процесі прийняття законодавства. Парламент може бути в змозі заблокувати і затримати законодавство (високий рівень в'язкості), в інших випадках уряд може здійснювати повний контроль процесу розроблення законодавства (низький рівень в'язкості). Рівень в'язкості залежить від ряду змінних, внутрішніх або зовнішніх по відношенню до парламенту. До зовнішніх змінних входять: політична культура, конституція і місце законодавчого органу в політичній системі. Внутрішні змінні включають систему комітетів, контроль порядку денного, правил та організації палат і ресурсів [9, с. 67–85].

Висновки. Таким чином, кожен парламент може бути оцінений не тільки з точки зору своєї інституційної бази, а й з точки зору його реальної практичної діяльності.

Парламенти є символами представництва, можливо, більше, ніж все інше. Одним із завдань свого існування вони мають відображення, представництво соціально-культурного розмаїття суспільства та забезпечення стабільності й наступності в законодавчому процесі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горленко В.В. Філософсько-правова характеристика впливу держави на формування громадянського суспільства у країнах Вишеградської групи. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 148–159.
2. Горленко В.В. Філософсько-правова характеристика впливу держави на формування громадянського суспільства у країнах Вишеградської групи. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 148–159.
3. Меркотан К.П. Трансформація інституту багатопартійності країн Європи в умовах сучасного політичного процесу : дис. ... канд. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. 167 с.
4. Горленко В.В. Філософсько-правова характеристика впливу держави на формування громадянського суспільства у країнах Вишеградської групи. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 148–159.
5. Leston-Bandeiras C., Norton L.P. Parliamentary Institutions. Basic Concepts. Ha Noi – Viet Nam. 2005. 50 p.
6. Mezey M. Classifysng Legislatures. Comparative legislatures. Durham, NC : Duke University Press, 1979. 567 p.
7. Packenham R. Legislatures and Political Development. In: Kornberg A. and Musolf L. (eds.). Legislatures in Developmental Perspective. Durham NC, Durham University Press., 1970. P. 521–582.

8. Norton P. Parliaments in Western Europe. London : Frank Cass, 1990. 245 p.

9. Blondel J. Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement. Government and Opposition. 1970. Vol. 5 (1). P. 67–85.

REFERENCES:

1. Gorlenko V. V. (2011) Filososfsko-pravova charakteristika vplivu derzhavi na formuvannya gromadyanskogo suspilstva u kraïnah Vishegradskoiï grupi. *Visnik Vischoï radi yusticiiï*. № 2 (6). S. 148–159.
2. Gorlenko V. V. (2011) Filososfsko-pravova charakteristika vplivu derzhavi na formuvannya gromadyanskogo suspilstva u kraïnah Vishegradskoiï grupi. *Visnik Vischoï radi yusticiiï*. № 2 (6). S. 148–159.
3. Merkotan K. P. (2008). Transformaciya institutu bagatopartiynosti kraïn Evropi v umovah suchasnogo politichnogo procesu: Dis. ... kand. nauk: 23.00.02 – politichni instituti ta procesi. K.: Institut derzhavi i prava im. V. M. Koreckogo NAN Ukraïni. 167 s.
4. Gorlenko V. V. (2011) Filososfsko-pravova charakteristika vplivu derzhavi na formuvannya gromadyanskogo suspilstva u kraïnah Vishegradskoiï grupi. *Visnik Vischoï radi yusticiiï*. № 2 (6). S. 148–159.
5. Leston-Bandeiras C., Norton L. P. (2005). Parliamentary Institutions. Basic Concepts. Ha Noi – Viet Nam. – 50 p.
6. Mezey M. (1979). Classifysng Legislatures. Comparative legislatures. Durham, NC: Duke University Press. 567 r.
7. Packenham R. (1970). Legislatures and Political Development. In: Kornberg A. and Musolf L. (eds.). Legislatures in Developmental Perspective. Durham NC, Durham University Press. R. 521–82.
8. Norton P. (1990). Parliaments in Western Europe. London: Frank Cass. 245 p.
9. Blondel J. (1970). Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement. Government and Opposition. Vol. 5 (1). R. 67–85.

European parliaments as bodies providing an institutional platform for interaction in society

Naumkina Svitlana Mykhailivna

Doctor of Political Sciences, Professor,
Head of the Department of Political
Science and Law
South Ukrainian National Pedagogical
University named after K. D. Ushynsky
Staroportofrankivs`ka St., 26,
Odesa, Ukraine

Maslov Yurii Kostiantynovych

Doctor of Political Sciences,
Professor of the Department of Political
Science and Law
South Ukrainian National Pedagogical
University named after K. D. Ushynsky
Staroportofrankivs`ka St., 26,
Odesa, Ukraine

The article discusses the experience of the parliamentary activities of modern European countries, the transformation of parliaments into powerful centers of the newest system of government that can meet the needs of society and the challenges of our time, become an organ to ensure harmony and stability, positive transformations and new management technologies at the legislative level. The principles, mechanisms, trends and ways of forming the newest European-style power systems, in particular - parliaments as focal points, which address all the most important issues of the political regime, legality and democratic accountability, are analyzed.

Key words: parliament, legislative power, political system, political regime, European countries, interaction in society, implementation of experience.