

**Ключові слова:** національні правові системи, міжнародне право, інтеграційні процеси, інтернаціоналізація, міжнародні організації, правова культура, світова юридична система, інформаційний простір, інституційні механізми.

#### Резюме

Процесс интернационализации в национальном праве протекает неравномерно и весьма противоречиво. На нем отражается разный уровень экономического и политического развития государств, определенным образом влияют и политические курсы, которые являются весьма переменчивыми. Процесс гармонизации и сближения правовых систем нуждается в целеустремленной и скоординированной деятельности разных государств и международных организаций.

**Ключевые слова:** национальные правовые системы, международное право, интеграционные процессы, интернационализация, международные организации, правовая культура, мировая юридическая система, информационное пространство, институционные механизмы.

#### Summary

The process of internationalization in a national right flows unevenly and very contradictory. It has an affect of different levels of economic and political development of countries, political courses which are very changeable also influence definitely. The process of harmonization and rapprochement of the legal systems needs purposeful and coordinated activity of the different states and international organizations.

**Key words:** National legal systems, International law, Integration processes, Internationalization, International organizations, Legal culture, World legal system, Informative space, Institutional mechanisms.

Отримано 20.04.2011

**Т. С. ЯРОВОЙ**

*Тихон Сергійович Яровой, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України*

## ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ І ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ

Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. На етапі демократичних реформ зміна соціальної структури відбувається форсованими темпами і часто трапляється так, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою за часом. Інерційність української політичної системи багато в чому пов'язана з недоліками у функціонуванні інституту парламентаризму. Сучасна українська політична практика демонструє нездатність владних інститутів ефективно керувати соціально-економічними і політичними процесами. Відмінною рисою розвитку пострадянської України стала тривала нестабільність усієї державної системи, яка поглиблюється відсутністю форм реальної відповідальності владних структур за подолання модернізаційного синдрому.

Скорочення перехідного періоду демократичної трансформації в Україні об'єктивно вимагає формування працездатної системи зворотного зв'язку між соціальним середовищем і політичною системою. Тут роль національного парламенту важко переоцінити. Процес консолідації демократичного суспільства має відбуватися на тлі досягнення українським парламентом відповідних зовнішніх форм (демократичної системи виборів і конституційного закріплення відповідних парламентських повноважень, властивих парламентаризму західного типу). Наповнення цих форм демократичним змістом має супроводжуватися упорядкуванням ефективної системи політичного представництва реальних суспільних інтересів, створенням діючих механізмів контролю над виконавчою владою, підвищенням ступеня відкритості парламентського процесу.

Форма державного правління є суттєвою характеристикою будь-якої держави як способу соціальної організації, упорядкованого й керованого улаштування суспільства. Історія політичної думки містить чимало різних підходів до класифікації форм держави<sup>1</sup>. Від часів буржуазних революцій принципового значення набуло протиставлення монархічних та республіканських форм урядування, що й набуло закріплення у сучасній теорії держави та права. Згодом республіканську форму державного правління почали підрозділяти на президентський та парламентський різновиди. Але за критерії такого розрізнення беруться, як і колись, суто формально-юридичні ознаки, такі як джерело влади (ним може бути визнана воля однієї людини, воля всього народу або ж воля певної верховної соціальної верстви – олігархії) та порядок утворення й оновлення органів державної влади (вибори чи престолонаслідування). Відповідно до цього про монархічну форму державного правління говорять, коли верховна влада в державі цілком належить одній особі, яка й визнається її джерелом. Республіканською називають таку форму правління, яка передбачає визнання народу сувереном, носієм верховної влади, що делегує її своїм представникам на чітко визначений термін; за якої

глава держави й усі органи врядування є виборними й змінюваними, а виконавча влада – похідною від представницької установи або від виборців. Громадяни республіки мають можливість визначально (безпосередньо чи опосередковано) впливати на носіїв влади та на їхні рішення. Суттєвими ознаками республіканського державного ладу від часів античного полісу вважаються: здійснення принципу виборності всіх органів громадського врядування, визначеність терміну владних повноважень, періодична змінюваність урядовців<sup>2</sup>.

Форми правління діляться за способами організації влади, за її формальним джерелом. У сучасних умовах розрізняють дві основні форми правління: монархію і республіку. В монархії джерелом влади є одна особа – монарх (цар, король тощо). У республіці джерелом влади є народ.

Парламентаризм має давню історію. Ще в XII ст. в Англії виникає перший парламент як орган станового представництва. Та реального значення парламент набуває тільки в XVII–XVIII ст.ст., коли в ході буржуазних революцій в Західній Європі створюються представницькі органи управління державою. В США та ряді інших країн Америки парламент називають конгресом, у Туреччині – великими національними зборами, в Україні, Білорусі та інших – Верховною Радою, в Швеції – риксдагом тощо. Поява парламенту свідчила про здійснення практично принципу розподілу влади, за якого законодавча влада набуває незалежності в формі представницького інституту. Виняткову роль, пов'язану з прийняттям і виробленням законодавчих актів, у механізмі державної влади виконує парламент. Його статус і повноваження регулюються конституцією. Політична місія парламенту пов'язана з реалізацією докорінних інтересів панівних політичних сил.

Поняттям «парламентаризм» охоплюється вся сукупність механізмів практичної діяльності парламенту, специфіка структурного поділу, обсяг компетенцій, способи, методи легітимізації, форми взаємодії з іншими структурами управління, а також зв'язки і відносини з виконавчою і судовою владою. Парламентаризм – це різноманітні форми правління державою в демократичних республіках з сильною президентською владою (США), в республіках з помірною президентською владою (Франція, Україна), у країнах зі слабкою президентською владою (Австрія, ФРН, Італія та ін.) або навіть в конституційних монархіях (Великобританія, Бельгія, Голландія, Швеція, Данія, Іспанія та ін.). Життєздатність і дієвість парламенту залежить не тільки від нормативно-конституційних положень і способів його легітимізації, а й від результативності парламентської практики, від зв'язку парламенту з різноманітними групами виборців, від відповідності нормативних документів, що приймаються ним, правам і свободам громадян. У парламентаризмі величезну роль відіграє механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової влади. Виявлення на практиці політичного плюралізму, коли виробляються компроміси і консенсуси та забезпечується цивілізована рівновага в суспільстві і є практичною діяльністю парламенту. Парламентаризм по суті є способом встановлення суспільного договору політичними засобами, коли різноманітні суспільні групи, соціальні спільноти, верстви, що мають різноманітні властиві тільки їм інтереси, домовляються між собою про певний баланс, рівновагу та погодженість інтересів. Парламентаризм є засобом природного відбору політичних лідерів, політиків-професіоналів, що володіють глибокими знаннями з різноманітних проблем суспільного життя.

Різнomanітність парламентаризму як форми правління визначається наявністю певних факторів. Якщо форма держави – президентська республіка, то і парламентаризм президентський, якщо це парламентсько-кабінетна республіка, то й – кабінетний парламентаризм, якщо конституційна монархія, то й – монархічний парламентаризм (існує там, де монархія реально бере участь в управлінні державою). Якщо в державі двопартійна система, то в парламенті представлені дві провідні політичні партії: правляча та опозиційна (Великобританія, Канада, США). Якщо в державі двоблокова система, то і парламент складається з двох блоків, що створюються з багатьох політичних партій: блок, який править, і блок опозиційний (Швеція, ФРН). Якщо для управління державою характерна багатопартійна система, то і парламент багатопартійний (Польща, Україна, Італія, Бельгія, Голландія та ін.). Структура парламенту також різноманітна: двопалатний парламент (США, Великобританія, Франція, Японія, Канада, Росія та ін.) і однопалатний (Данія, Швеція, Україна, Білорусь та ін.).

У діяльності будь-якого парламенту виділяються три основні функції: законодавча творчість, контроль над фінансами держави, контроль над урядом. Парламент як виразник інтересів народу, який проживає на певній території і об'єднаний певною державністю, правосильний висловлювати волю суспільства, що бажає узаконення порядку та справедливості. Здійснює парламент і контроль над фінансами держави, контролює і діяльність виконавчої влади в межах і компетенції, що встановлені конституцією.

Звичайно ж, система президентства і парламентаризм, природно, є наслідком бурхливого розвитку демократичних форм державного устрою і правління. У правовій державі немає жодної необмеженої влади, права, не регламентованого принципами та нормами конституції. Розподілом влади на законодавчу, виконавчу та судову досягається взаємний контроль, система стримування і протидія, що виступають гарантією від зловживання владою і запобігання перетворенню її на авторитарну, абсолютну владу.

Здійснення Верховною Радою України інструментальних функцій 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 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<sup>3</sup>.

Діяльність політичних інститутів із забезпечення соціально-політичної стабільності в роки незалежності призвела до значних втрат промислового і сільськогосподарського потенціалу України, зубожінню більшості населення і не дає можливості забезпечувати його відтворення<sup>4</sup>.

Результативність української державної політики визначена фрагментацією політичної влади, відсутністю консенсусу як основи політичної культури елітних груп, конфігурацією політичної системи – наявністю владної піраміди авторитарного типу з лідером і його оточенням (частково представленим у парламенті) у центрі та його представниками на місцях.

Політична культура українського населення, недостатньо розвинене громадянське суспільство породжують відсутність стабільного «політичного центру» у складі парламенту і його нездатність служити протиположною президентській і виконавчій владі. З метою прийняття політичних рішень парламентом більшість формується штучно, іноді із застосуванням недемократичних методів. Системі представництва в Україні характерна відстороненість громадян від процесу прийняття політичних рішень і дистанціювання органів влади від їхніх інтересів.

Верховна Рада України реалізує корпоративні інтереси окремих елітних груп. Відсутність реалізації інтересів широких шарів населення, що недостатньою мірою артикульовані й агреговані політичними партіями, хоча і відображені в діяльності парламенту України, не забезпечують достатнього рівня легітимності усій владній системі.

Парламент України, сформований як політичний інститут західного типу, загальні й специфічні парламентські функції виконує неефективно. Неоптимально діють демократичні канали зв'язку як між парламентськими групами, так і між парламентом та суспільством загалом, державою і суспільством.

Позитивом парламентського врядування є його гнучкість, можливість чітко реагувати на змінювані потреби життя, відповідно до них змінювати характер діяльності уряду та й самий його особовий склад. Парламент тут не тільки створює закони й ухвалює бюджет, а й спрямовує та контролює діяльність уряду. Парламентська система, якщо вона до того ж ґрунтується на партійно-пропорційних засадах, стимулює рух до політичного діалогу й партійно-ідеологічного компромісу між політичними силами, уможлиблює більш чітке й гнучке відбиття в структурах і діях вищої державної влади багатоманітних потреб і настроїв громадян та громад. За цих умов народ отримує такий уряд, за який він голосував. Однак, відповідно до відомої формули це означає ще й те, що народ має уряд, на який він тільки й заслуговує... А вже зворотним боком гнучкості парламентського врядування буває урядова нестабільність.

Український істеблішмент за період незалежності продемонстрував відкриту непослідовність у формуванні цивілізованої партійної системи, яка взяла би на себе відповідальність за формування суто демократичних принципів влади.

Для нових європейських постсоціалістичних держав із змішаною формою правління найбільш збалансованою та демократичною видається парламентсько-президентська модель правління, яка включає переваги парламентської (заохочення партій до контролю за урядом і відповідальності за наслідки урядування) і президентської (роль президента як арбітра). За парламентсько-президентської форми правління парламент може ефективно впливати на виконавчу владу тільки в разі формування більшості, члени якої дотримуються однакових принципів, мають спільні інтереси і відтак здатні виступати як ціле у стосунках як із президентом, так і з опозицією.

Становлення президентсько-парламентської моделі «змішаної» форми правління в незалежній Україні має свої особливості, пов'язані з подвійною відповідальністю уряду – перед главою держави і перед парламентом. За таких умов інститут парламентської більшості в Україні, хоч формально і проголошений, не діє.

Основним напрямом конституційно-правової реформи в Україні має стати збалансування повноважень у трикутнику «президент – парламент – уряд». Це передбачає внесення змін та доповнень до Конституції України та деяких чинних законів України, прийняття низки законодавчих актів, які утворили би демократичну політичну систему, згідно з якою виборці на підставі пропорційної виборчої системи обирають представників політичних об'єднань до парламенту, фракції партій – переможниць на виборах, утворюють парламентську більшість, парламентська більшість формує коаліційний уряд та несе політичну відповідальність за його діяльність, парламентська меншість (опозиція) отримує право та можливість контролю, публічної критики дій уряду та внесення альтернативних пропозицій.

Аналіз розподілу повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України за Конституцією України, до внесення до неї змін, дає, на погляд автора, відповідні підстави говорити не про президентсько-парламентську форму державного правління, а більшою мірою про президентську форму. Про це свідчить обсяг повноважень Президента України в усіх сферах суспільного життя держави порівняно з повноваженнями глав держав із різними формами правління, від президентської до парламентської.

<sup>4</sup> Це і висловлена Платоном традиція виокремлювати аристократію, тімократію, монархію, олігархію, демократію та тиранію (див., наприклад: Платон. Государство. Книга восьмая // Собр. соч. в 4 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1994. – С. 329), і розрізнення Аристотелем «правильних» види державного врядування (царська влада, аристократія, політія) та таких, що «відхиляються» від них (відповідно — тиранія, олігархія, демократія) (Аристотель. Политика // Соч. в 4 т. – Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – С. 488), і типове для мислителів середньовіччя протиставлення держави «небесної» та «земної», і макіавеллівська типо-

логізація форм держави за ознакою числа суб'єктів врядування (одновладдя, правління небагатьох, народовладдя) (Див.: *Макиавеллі Н. Государь*. – М.: Планета, 1990. – С. 4).

<sup>2</sup> *Рябов С. Г.* До питання про класифікацію форм державного правління відповідно до параметрів політичної науки // [http://westukr.itgo.com/form\\_pravl.htm](http://westukr.itgo.com/form_pravl.htm)

<sup>3</sup> *Скребець О. В.* Інститут парламентаризму в контексті досвіду демократичної трансформації сучасних суспільств. – Рукопис. Дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського. – Сімферополь, 2005.

<sup>4</sup> *Скребець Е. В.* Развитие парламентаризма Украины в контексте конституционной реформы // *Государственная власть и политическое участие: Материалы международной научной конференции*. – Севастополь: Издательство СевНТУ, 2003. – С. 137–141.

### Резюме

У статті досліджено унікальність парламенту як політичного інституту, його роль посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, в якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні.

**Ключові слова:** парламент, парламентаризм, політичний інститут, суспільство, органи виконавчої влади, демократія.

### Резюме

В статье исследуется уникальность парламента как политического института. Его роль посредника между обществом и органами исполнительной власти; системы, в которой формируется властная воля нации на основе представительства структурированных групп интересов на государственном уровне.

**Ключевые слова:** парламент, парламентаризм, политический институт, общество, органы исполнительной власти, демократия.

### Summary

The article examines the uniqueness of the parliament as a political institution. The role of mediator between society and executive authorities; system that formed the nation's ruling will, based on a structured representation of interest groups at the state level.

**Key words:** Parliament, parliamentarism, political institution, society, authorities, democracy.

*Отримано 18.03.2011*