

представницької влади, що формується шляхом виборів, то парламентаризм — це система організації влади, за якої представницький орган посідає ключове місце в системі розподілу влади; б) прямого причинно-наслідкового зв'язку між бікамеризмом та федералізмом на сьогодні не існує. Можна говорити лише про більш-менш усталену тенденцію та кореляцію між цими поняттями та явищами, але не прямий зв'язок; в) парламент як інститут законодавчої влади та вищий орган представницької гілки влади може існувати за будь-якої політичної системи, форми правління та політичного режиму. Але парламентаризм як система влади може існувати лише за умов його домінуючої ролі в політичній системі суспільства.

Політична система парламентського типу

Як відомо, поняття політичної системи поєднує сукупність елементів, що складаються з політичних інститутів, норм, цінностей, ідей та відносин, за допомогою яких здійснюється політична влада в країні. Залежно від політичного наповнення відповідної системи, йдеться про ту чи іншу форму правління, ту чи іншу політичну систему влади. Якщо президентська форма правління асоціюється з жорсткою вертикаллю виконавчої влади, то парламентська, відповідно, — з домінуючим статусом і впливом на політичне життя суспільства представницького та законодавчого органу влади.

Одним із головних питань будь-якої політичної системи є питання взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади. В залежності від характеру та змісту цих відносин вони функціонують як президентські, парламентські чи напівпрезидентські (змішані) республіки.

Законодавча влада в особі Верховної Ради — парламенту України належить до інституційної складової політичної системи, виконуючи окрім законодавчої ще й представницьку та контрольну функцію. Оскільки вітчизняний орган законодавчої влади формується через механізм виборів на пропорційній основі, то в ньому одну з провідних ролей відіграють політичні партії, завдяки яким парламент крім указаних головних функцій перебирає на себе ще й допоміжні, а саме функції політичного рекрутування кадрового резерву політичного топ-менеджменту на вищі керівні посади в державі, а також функцію легітимації режиму правління.

Більшість демократичних країн світу сьогодні діють у форматі парламентських систем. Як було зазначено, парламентська система — це така форма правління, в якій законодавча влада є домінуючою у системі розподілу влад. Проте, як показує практика, їхня незалежність за умов парламентаризму носить доволі умовний характер. На думку західного політолога Е.Хейвуда, при парламентській системі правління принцип розподілу влад практично втрачає сенс, оскільки виконавча влада —

уряд — формується парламентською більшістю, який є відповідальним перед парламентом⁷⁶. Виникає питання, у чому ж тоді його незалежність і до яких меж вона простирається?

Як відомо, головними ознаками форми правління парламентського типу є такі: а) формування уряду — виконавчої влади політичною партією або коаліцією більшості парламентських партій; б) оскільки склад уряду комплектується із середовища парламентської більшості, це дозволяє їм контролювати виконавчі органи влади ще й за допомогою партійної дисципліни; в) принципова залежність уряду від парламенту полягає у тому, що його легітимність тримається на довірі з боку парламентської коаліції, яка за будь-яких обставин може його відправити у відставку; г) повноваження президента, що, як правило, за такої системи обирається парламентом, зводяться до виконання ритуально-символічних функцій, оскільки він не має прямого відношення до управління державою.

Попри те, що впродовж тривалої історії парламенти різних країн переживали складні етапи розвитку — від розквіту до криз і занепаду, на сьогодні вони продовжують відігравати важливу роль у політичному житті демократичних країн. Хоча слід підкреслити, що ця роль значною мірою залежить від політичних традицій і політичної культури кожної із них. В одних випадках, як, приміром, у парламентських республіках, ця роль досить вагома, в інших — президентських — радше другорядна, але достатньо впливова, і лише в країнах з авторитарним режимом вона зведена нанівець.

У цілому, на думку експертів, попри відмінність форм і режимів правління, впродовж ХХ ст. спостерігалася загальна тенденція до зниження ролі парламентів у системі влади, зокрема, і як органів законодавчої влади. Останнє зумовлене тим, що здійснення двох найважливіших функцій, які належать парламентові — законодавчої та представницької, — далеко не повною мірою реалізовувалося на практиці.

Що стосується законодавчої функції, то, на думку фахівців багатьох розвинених країн парламентської демократії, вона давно перестала бути монополією, власне, законодавчого органу влади. Як зазначає Е.Хейвуд: «Тією чи іншою мірою цією функцією володіють і виконавчі органи — через такі інструменти, як декрети та укази (виконавчі розпорядження); і у всіх них є можливість впливати на офіційний законодавчий процес, якщо взагалі не визначати його»⁷⁷. На цій підставі британський вчений доходить висновку, що сьогодні вести мову про представницькі інституції як виключно законодавчі органи некоректно, оскільки, як показує реальна практика, законотворчість уже не є визначальною характеристикою законодавчих зборів. Нині, на думку експертів, коректніше вести мову про законодавчі збори як парламенти, тобто органи, де точиться публічна дискусія з приводу законопроектів, а отже, цей орган і за змістом, і за формою скоріше за все є політичним клубом, що дискутує на

предмет законодавчої політики: «законодавчі збори — форуми, на яких обговорюються, інколи прискіпливо, політичні питання»⁷⁸.

Проте взаємодія між законодавчою та виконавчою гілками влади є головною для будь-якої політичної системи, що прагне відповідати законам і принципам демократичного ладу.

За характером відносин між цими двома гілками влади політичні системи поділяються на парламентські, президентські та напівпрезидентські системи. На думку аналітиків, за парламентської форми правління буває важко розділити функції законодавчої та виконавчої влади, оскільки на практиці вони часто «зливаються». Це стається тоді, коли у парламенті домінує одна політична сила, як правило, йдеться про політичну партію або ж коаліцію партій, які формують парламентську більшість, а та, відповідно, формує уряд — головну ланку виконавчої влади. До характерних ознак парламентської системи влади слід віднести наступні:

- парламент виступає головним майданчиком політичних інтересів;
- формується за результатами виборів за однією з трьох виборчих систем: пропорційної, мажоритарної та змішаної;
- парламент формує уряд, що виконує функції виконавчої гілки влади;
- уряд формується на партійній або ж коаліційній основі із членів парламенту, що дає можливість останньому жорсткіше контролювати уряд;
- уряд відповідальний перед парламентом, оскільки його легітимність спирається на довіру парламентської більшості і той несе пряму відповідальність за результати діяльності перед законодавчими зборами. Останні, визнавши цю діяльність не ефективною, можуть відправити уряд у відставку.

На думку провідних експертів, ця модель влади має свої плюси та мінуси. До переваг слід віднести можливість уряду, що має міцну підтримку парламенту, вільно діяти в межах тієї стратегії чи програми, з якою правляча політична сила перемогла на парламентських виборах. Законодавчі ініціативи, які пропонує уряд, а це, як показує практика, левова частка законодавчих ініціатив взагалі, відносно легко проходять парламентське сито. Виконавча влада має можливість концентрувати свої зусилля на реалізації урядової програми, спираючись на підтримку парламентської більшості.

До недоліків цієї системи належить те, що при парламентській формі правління досить часто виникає ситуація, яку політологи називають «домінуванням виконавчого елемента» у системі взаємодії «уряд — парламент». Враховуючи цю обставину, політики та політологи іноді називають таку систему влади системою «виборчої диктатури». У цьому

разі не стільки законодавчий орган контролює виконавчу владу, скільки остання контролює першу.

Фахівці давно помітили, що саме за парламентської системи правління законодавчий орган нерідко перетворюється на загальнонаціональний політичний клуб, а депутати замість того, щоб виступати представниками народу та інтересів виборців, стають звичайнісінькими лобістами тих чи тих фінансово-промислових корпорацій та груп інтересів.

У політичній теорії існує застереження щодо «слабкого уряду» та політичної нестабільності в країні за умов парламентської демократії. Такі ризики виникають, як правило, за двох умов, а саме, коли в країні чинна партійна система носить явні ознаки поляризованого плюралізму, а виборча система будується на пропорційній основі. До цього можна лише додати, що ці негативні чинники можуть посилюватися за умов так званих закритих списків партій і блоків, що беруть участь у виборчому процесі, і використанні неконтрольованого з боку громадянського суспільства адміністративного, фінансового та медіа ресурсів. Класичними прикладами неефективності політичної системи парламентського типу виступають дві європейські країни – Франція доби Четвертої республіки, де уряди були при владі по півроку впродовж дванадцятирічного періоду її існування, і післявоєнна Італія, де з 1945-го по 2001 р. змінилося 59 урядів!

Парламентська та президентська форми правління: порівняльний аналіз

На відміну від парламентської форми правління, президентська більшою мірою відповідає доктрині розподілу влади. Умовою, що гарантує його дотримання, є те, що законодавчий і виконавчий органи влади тут формуються незалежно один від одного. Типовим прикладом президентської форми правління із сильною законодавчою гілкою влади є США, де склалася класична система стримувань і противаг, якої, як було зазначено, досить важко досягти за парламентської форми правління. Виконавча влада в цій країні зосереджується в руках президента, тоді як Конгрес – законодавчий орган – ухвалює закони. Щоправда, у цій частині діяльності двох провідних гілок влади існує і стримуючий чинник – це *право вето* президента на законопроекти. Але законодавчий орган може подолати вето за умови, якщо за це проголосує дві третини його членів обох палат – Палати представників та Сенату.

Отже, до переваг президентської форми правління необхідно віднести насамперед чіткий розподіл влади, який доповнюється дієвими механізмами стримування і противаг у тому числі і через законодавчий процес, у якому, хоч і з різним навантаженням і функціями, беруть участь обидві гілки влади. Саме в активному полі такої взаємодії виконавча та законодавча гілки контролюють одна одну, маючи відповідні