

ОСНОВНІ ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Ломжець Юлія Вікторівна

Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова (м. Миколаїв), старший викладач кафедри Правознавства, кандидат політ. наук

Розглядаються історичні концепції парламентаризму та основні етапи розвитку парламенту в різних країнах. Аналізується вплив історичних форм парламентаризму на сучасні моделі розподілу влади, а також на функціонування сучасних парламентів.

Ключові слова: парламентаризм, парламент, розподіл влади, форма правління, партія.

Рассматриваются исторические концепции парламентаризма и основные этапы развития парламента в разных странах. Анализируется влияние исторических форм парламентаризма на современные модели распределения власти, а также на функционирование современных парламентов.

Ключевые слова: парламентаризм, парламент, разделение властей, форма правления, партия.

In given article is considered the historical concept of parliamentarianism and the main stages of the Parliament in different countries. It contains an analysis of the impact of historical forms of parliamentarianism on current models of power distribution, as well as on the functioning of modern parliaments.

Keywords: parliamentarianism, parliament, the separation of powers, a form of government, party.

Величезне значення парламенту в житті суспільства, його особливе місце серед інших інститутів державної влади викликає необхідність дослідження парламенту, вивчення його етапів становлення. Розкрити поняття «парламент» дозволяють аналіз історії розвитку, виявлення найбільш важливих відмітних ознак, властивим будь-яким парламентам.

Парламентаризм обґрунтовано пов'язують із законодавчою владою. Він вийшов з надр законодавчої влади, а законодавча влада як джерело права виникло з потреб захисту інтересів правлячої групи, а також потреб захисту членів плем'я, родичів.

Парламентаризм виник і склався як протиположна виконавчій владі. Протягом тисячоріч у свідомості людей затверджувався міф про божественне походження влади монарха. Монархи зловживали своїм положенням, свої особисті інтереси протиставляли суспільним, використовували дану їм владу у вузькокорисливих цілях. У суспільстві встановлювалася сваволя, що переростала в багатьох випадках у деспотію та тиранію. Покінчити зі свавіллям володарів можна було тільки одним шляхом, проголосивши рівність всіх громадян і підкоривши всіх закону. Для цього й знадобився парламент, що став вищим законодавчим органом. А оскільки затвердилося верховенство закону, то було обґрунтовано й пріоритетне положення парламенту в системі поділу влади, що стало одним з основних принципів парламентаризму [1, с. 43].

У політологічній літературі виділяють три історичних форми парламентаризму – античну, середньовічну та сучасну. Такий розподіл не повною мірою дозволяє розкрити зміст та сутність етапів становлення парламентаризму. Можна виділити чотири етапи у зародженні та становленні парламентаризму, що дозволить більш докладно простежити еволюцію парламентаризму, встановити його основні, універсальні характеристики.

Головним критерієм виділення етапів є наявність і ступінь реалізації в суспільстві основних елементів парламентаризму, таких як реалізація принципу поділу влади в управлінні державою, значення та статус законів у

суспільстві, наявність вільно обраного законодавчого (представницького) органу та політичних партій.

Хронологічні рамки першого етапу охоплюють період з найдавніших часів до XII в. Цей етап характеризується як епоха «протопарламентаризму», де можна виявити первинні, ембріональні прояви парламентаризму, які в ході суспільного розвитку поступово здобувають риси прообразу середньовічного парламенту – найважливішого елементу парламентаризму. При цьому, законодавство, в сучасному розумінні, до середини I тисячоріччя до н.е. ще було відсутнє. Його заміняли укази фараонів, царів, а також розпорядження їхніх головних управителів. Законодавство носило винятково авторитарний характер.

Основу державного устрою та нормотворчості були міфи, легенди про божественне походження царів і їх владу. Не випадково основними розроблювачами правових норм були жерці. Законодавча галузь влади функціонувала як одне із владних прав царів, їхніх намісників, правителів адміністративних територій. У нормотворчості була досить слабка спадкоємність: норми, що діяли при одному правителі, відмінялися його спадкоємцем; централізація змінювалася такою крайньою децентралізацією, що виникала погроза розпаду держави.

В античному світі поява законодавчих органів влади була продиктована економічним розвитком суспільства. Товарне сільське господарство, не обтяжене формами залежності, сприяло розвитку ремесел, суднобудуванню й торгівлі. Так поступово підсилювалося значення простого народу – демосу, що займався суспільним виробництвом. Однак представники аристократії зберігали за собою переваги, які їм надавали родові традиції й органи влади, насамперед ареопаг – судовий орган, що спостерігав за виконанням законів. У цих умовах виникла необхідність при вирішенні майнових суперечок і кримінальних справ керуватися не родовими звичаями, а писаними законами.

Головну роль у становленні законодавчої влади в античній Греції зіграли реформи Солона, метою яких було усунення всього, що створює в державі

небезпечну обстановку й перешкоджає економічному та культурному розвитку. При Солоні в конституцію був введений і майновий принцип, що відкривав дорогу до влади не знатним, а заможним громадянам. Демократизації суспільства сприяло також введення нової ради чотирьохсот, в обов'язок якої входила підготовка програми народних зборів, що перетворилися у вищий орган державної влади. Це обмежувало повноваження й підривало авторитет аристократичної установи – ареопагу.

Із привілеями родової аристократії остаточно було покінчено реформами Клісфена. Функції ареопагу були обмежені розглядом справ про злочини, що не зачіпають майнове право. Реформи Клісфена завершили перетворення Афін у сильну демократичну державу з поділом влади, де верховенство належало народним зборам [2, с. 129].

Таким чином, реалізація на практиці принципу поділу влади ще не є достатньою умовою для виникнення та розвитку парламентаризму, що доводить подальша історія держав античної Греції й Рима, де республіканський устрій переродився в різні форми тиранії та диктатури.

Потреба в парламентській формі правління зростала по з розвитком та зміцненням держав у різних країнах світу. Розширення територій, розростання масштабів, ускладнення економічного базису виробництва, розширення товарообміну, інтенсифікація міжнародної діяльності держав і багато інших аспектів їхнього життя порушували питання про необхідність розвитку та зміцнення законодавчих органів.

В XII в. почали розвиватися парламентські установи в Англії [3, с. 34]. Пізніше з'явилися збори, сходи в Іспанії, Франції. На цих зборах громадяни або вибрані (старійшини, уповноважені, аристократи) обговорювали питання, які актуальні для даної території, при цьому обмежені її межі дозволяли такі сходи проводити порівняно регулярно. Поступово коло розглянутих справ більш чітко окреслювалося, все частіше темою обговорення ставали загальнозначущі справи, включаючи питання війни та миру [4, с. 25]. Ці форми народовладдя

можна розглядати як історичний прообраз парламенту та перший етап його становлення.

Другий етап у розвитку парламентаризму (початок XIII в. – середина XVII в.) характеризується тим, що парламенти починають здобувати значення державного форуму й із цього часу можна говорити про становлення станово-представницького парламентаризму.

Слово «парламент» у середні віка означало «співбесіду» або «переговори». У середині XII в. воно здобуває певне значення врочистої наради, переважно по державних справах. Якщо парламентом спочатку називалася вузька нарада при королі, то із вступом до складу цієї наради міських станів і розширенням його повноважень парламентом стає регулярно представницька нарада, яка збирається для розгляду державних справ.

Характерно, що усі без винятку політики й філософи виводять необхідність парламенту із протиріч у суспільстві, зокрема, між законодавчою та виконавчою гілками влади.

Першим кроком в створенні парламенту Англії стало підписання 1215 р Іоанном Безземельним Великої хартії вільностей, що було викликано політичною нестабільністю. Королівська влада, ослаблена невдачами в англо-французькій війні, нездатна була придушувати опір, який здійснювала найбільш активна частина суспільства стосовно державній сваволі і була змушена зробити поступки на користь дворянства й деякої частини заможних підданих. Під тиском баронів король прийняв на себе й своїх спадкоємців певні зобов'язання, у тому числі не встановлювати податки без згоди колегіального органу, що представляє аристократів, – королівської курії, що з 1265 р. стала називатися парламентом.

Великої хартії вільностей виявилось недостатньо для створення режиму політичної безпеки підданих. Виникла необхідність у безперервній законодавчій роботі парламенту, і до кінця XIII ст. він став постійно діючою установою. Стабільність парламенту підсилилася з XV в., коли була визнана недоторканність його членів.

Білль про права (1689 р.) остаточно визнав парламент як періодично скликуваний орган державної влади. З метою встановлення гарантій представницького правління Білль про права заборонив королеві своїми рішеннями припиняти дію законів, здійснювати вилучення із законодавства, довільно вводити оподатковування, загрожувати парламенту силою, втручатися у вибори та порушувати волю дебатів у парламенті.

В XVI – XVII вв. у ряді країн створюються станово-представницькі органи з дорадчими функціями при наявності монарха. У Франції – Генеральні штати, в Іспанії – Кортеси.

Зміни в політичній структурі країн Західної Європи відбувалися в умовах виникнення та зростання в рамках феодалізму нового капіталістичного укладу. В еволюції форм державного устрою чітко виявилася тенденція до подальшого росту самостійності окремих національних і багатонаціональних державних утворень. Ця тенденція супроводжувалася підйомом національної самосвідомості й розривом зв'язків середньовічного типу, що втілювалися в духовній і політичній владі папства [5, с. 98].

Таким чином, на другому етапі розвитку й становлення парламентаризму відбуваються важливі зміни. Вони характеризуються, по-перше, істотним посиленням позицій станів, що вимагають захисту своїх часток, корпоративних інтересів; по-друге, як і раніше відсутністю на практиці реалізації принципу поділу влади; по-третє, появою в політичній системі деяких європейських країн парламентських установ – станово-представницьких органів влади, що виконували функцію обмеження влади монарха; по-четверте, введенням принципу обов'язковості дотримання законів для всіх членів суспільства, включаючи й правителів.

Третій етап (кінець XVII в. – XIX в.) характеризується становленням буржуазного парламентаризму в умовах зародження та розвитку капіталістичних відносин. В умовах розвитку абсолютизму органи станового представництва поступово втрачають своє колишнє значення. Під тиском бюрократії станові органи, трансформуючись, утворювали симбіоз із новим

бюрократичним апаратом абсолютизму. Цей процес пояснюється особливостями соціальної структури суспільства, близькістю економічних позицій і класових інтересів буржуазії та значної частини середнього та дрібного дворянства.

У політичних відносинах у найбільш розвинених країнах Європи склалися нові, властиві капіталізму форми державної влади. Тут зміни торкнулися й парламенту, що наповнювався новим змістом, і, зокрема в Англії, надалі був визнаний принцип верховенства парламенту. Істотні зміни в статусі парламенту були пов'язані зростанням економічної міцці буржуазно-дворянських елементів, які завдяки революціям стали у владі. На цьому ж етапі в результаті політичної активності земельної аристократії й молодой буржуазії з'явилися протопартії парламентського типу, а саме в Англії з'являються два парламентські угруповання: «віги», що склалися в більшій частині з комерсантів, фінансистів, великих підприємців, хліборобів-аристократів, і «торі», які підтримувалися сквайрами-поміщиками, більш консервативними за своєю природою. Аналогічні процеси відбувалися й у Швеції, де після падіння абсолютизму встановилася система станового парламентаризму. У шведському рикстазі першість належала також двом партіям – партії «капелюхів» і партії «ковпаків», що розрізнялися в основному по своїй зовнішньополітичній орієнтації [5, с. 73].

Цей етап також характеризується становленням ідей парламентаризму в працях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, політичних трактатах творців американської конституції 1787 р. і ін. В них були обґрунтовані головні ідеї народного представництва й законотворчості як антиподу абсолютизму, концепції влади й політики, доктрина суспільного договору між правителями та народом. Осмислену форму знаходила ідея поділу влади, в якій помітне місце приділялося законодавчим установам. У цей період робиться висновок про зв'язок народного представництва із законодавчою діяльністю, закріплюється принцип верховенства парламенту в системі органів державної влади.

Подальший розвиток ідей просвітителів знаходить своє відбиття в працях учених XIX в. (І. Бентам, Г. Гегель, І. Кант, Дж. Ст. Мілль, А. Токвіль і ін.), які концентрують свою увагу на проблемах удосконалення парламентських механізмів, виявляють і досліджують негативні тенденції в процесі розвитку демократії в різних країнах. Незважаючи на розбіжності в поглядах, ці вчені були однієї думки по багатьох основних моментах. В узагальненому вигляді ці погляди можна сформулювати в такий спосіб: народ - творець держави й верховна влада належить йому; його верховенство у владі проявляється в тому, що він може вимагати своєї участі у встановленні правопорядку шляхом прийняття конституції, що визначає характер, межі та форми влади; у державі всі рівні перед законом, божественна природа влади монарха заперечується, він підкоряється законам, як і будь-яка людина; у законодавстві діє принцип верховенства більшості над меншостями; в основі політичного устрою лежать інтереси та потреби людей, об'єднаних у різні стани, якщо політичний устрій не задовольняє людей вони вправі змінити його; вся влада в державі ділиться на кілька гілок, законодавча влада носить представницький характер, обирається прямим голосуванням усього народу, має дві головні функції: видання законів і контроль за їхнім виконанням, влада утримується на кошти, які зібрані шляхом сплати податків і т. п.

Становлення буржуазного парламентаризму стало реальністю завдяки перетворенню буржуазії в панівний клас, що відбулося в результаті політичних революцій, що ліквідували феодальні виробничі відносини й феодальну державу. У тісному зв'язку з умовами й результатами революцій вирішувалося питання про форму створеної буржуазної або буржуазно-поміщицької держави. Таким чином, із цього часу можна говорити про парламентаризм як систему організації державної влади для керівництва суспільством, що характеризується чітким розподілом законодавчих і виконавчих функцій, з визнанням пріоритетної ролі парламенту.

В XIX сторіччі парламент остаточно формується як інститут держави. Виборчі закони створюють основу для регулярних виборів членів парламентів.

Парламент стає, по суті справи, єдиним джерелом законодавства, тільки йому належить право прийняття законів. Складаються парламентські інститути – законодавчий процес, статус депутатів, визначаються відносини з виконавчою владою, з партіями та пресою. У ряді країн парламенти здобувають право на законодавчу ініціативу, право внесення виправлень в урядові законопроекти та контролю над урядом, вводяться винагороди для депутатів, затверджується принцип невідповідальності депутата за критику уряду. Партійно-політична опозиція визнається обов'язковим елементом парламентської системи.

Але XIX сторіччя не стало тріумфом парламентаризму. Навпаки, у Західній Європі та США спостерігався майже повний відрив парламентаріїв від тих, кого вони представляли. Авторитет парламенту постійно падав, а сам орган влади виглядав дискусійним клубом, нездатним до прийняття політичних рішень. По збігу обставин затяжна криза парламентаризму збігалася з підйомом народних мас. Народні маси намагалися диктувати парламентаріям і урядам свою волю, вони заявляли про свої претензії на владу. Політична активність народних мас змусила політиків піти на компроміс, наслідком чого стала поява інституту референдумів, народного вето, що розширюють права мас на участь у державному управлінні [6, с. 211].

Таким чином, становлення парламентаризму в різних країнах залежно від конкретних умов відбувалося по-різному. Після зламання станово-представницьких органів влади буржуазні революції вивели на політичну сцену нові соціальні сили. Завдяки трансформації суспільних відносин державний устрій у більшості випадків був компромісом між неофіційно, але фактично пануючої у всіх вирішальних сферах суспільства буржуазією, і офіційно правлячою земельною аристократією.

Крім того, цей етап характеризується появою в країнах Заходу політичних партій і затвердженням виборчого права (таке право спочатку поширювалося тільки на чоловіче населення), реалізацією концепції поділу влади, в якій парламенту як органу законодавчої й представницької влади приділялося чільне місце. Причому вперше був зроблений висновок про зв'язок

представництва народу із законодавчою діяльністю, а закону – з народним волевиявленням виборців.

Еволюція парламентаризму, його перехід від одного етапу до іншого, обумовлений політичними, соціально-економічними та культурно-духовними змінами, які відбуваються в суспільстві і кожний етап, реалізувавши свій історичний потенціал, створює передумови для переходу в інший якісний стан. В процесі становлення парламентаризму простежується закономірність, що показує, що формування його провідних елементів відбувається поступово, при цьому передумови появи нового елементу щораз формуються в рамках попереднього етапу.

Істотну роль в становленні парламентаризму зіграла суспільна думка. Однак злиття теорії та практики парламентаризму відбулося тільки на рубежі XIX – XX ст., що надалі привело до появи зрілих форм сучасного парламентаризму.

Четвертий етап у становленні парламентаризму охоплює XX ст. і характеризується подальшим розвитком і впровадженням у політичну систему суспільства провідних елементів парламентаризму. На цьому етапі в більшості країн Заходу формування державної влади будувалося на основі реалізації принципу поділу влади. Підсилюється значення парламентів в управлінні справами держави, політичні партії повсюдно стають активними суб'єктами політичного процесу, поступово виборче право поширюється на всі верстви населення (крім тих осіб, які були визнані у встановленому порядку недієздатними).

Якщо в першій половині XX в. парламентаризму доводилося доводити, відвойовувати своє положення в ієрархії влади, то по закінченні Другої Світової війни він стає загальновизнаним інститутом. Парламенти починають відігравати роль центру в суспільному житті, їх зрілість стає показником демократичності суспільства. Парламентські інститути розвивалися, збагачувалися більшим досвідом, їхня взаємодія з іншими інститутами, галузями державної влади здобувала значення рушійного фактору

державності. Законодавча діяльність одержує домінуючий розвиток, йдуть процеси становлення, удосконалювання законодавства в багатьох країнах. Відбувається тісна інтеграція парламентів різних країн, з'являються нові міжпарламентські структури, що вирішують завдання єдиного співіснування незалежних держав.

Сучасна форма парламентаризму відрізняється від класичної й складалася поетапно. Інститут парламентаризму у своєму розвитку став відходити від звичних для нього канонів на початку XX в., що було викликано трансформацією ідеї народного представництва в партійне представництво [7, с. 135]. Історичною передумовою процесу став перехід від системи виборчих цензів до загального виборчого права, а теоретичним осмисленням – концепція плебісцитарної партійної демократії, джерела якої були закладені М. Вебером [8, с. 275].

У центрі нового підходу до представництва інтересів, відмінного від втілення форм прямої демократії, знаходилася теза про особисту участь народу в державному управлінні за допомогою загальних і прямих виборів у парламент. У зв'язку із цим, виникла потреба в посереднику між народними масами та владою. Це означало зростання популістських настроїв і посилення активності участі партій у політичному житті та законотворчому процесі. Висунувши плебісцитарну теорію, М. Вебер стверджував, що наступила епоха поліпшення якісного стану парламентських структур, тому що, у цьому випадку, вони виявляються в руках політиків, які виконують свої функції професійно [8, с. 326].

Реалізація концепції партійної демократії демонструвала кризу класичного парламентаризму й, у той же час, стала значним кроком у становленні інституту, виявившись у найбільш явному ступені у Веймарській Німеччині. У другій половині XX ст. як альтернатива плебісцитарній демократії одержала поширення нова концепція так званого «раціоналізованого» парламентаризму, що втілилася в устрою органів державної влади V Республіки у Франції [9, с. 76].

У цілому, сучасний етап розвитку парламентаризму характеризується пошуком нових моделей парламентського правління, викликаним актуалізацією кризових явищ в рамках класичної форми парламентаризму і її наступних модифікацій, а також відповідних процесів у крос-національному розвитку політичних партій як провідного й невід'ємного компоненту ідеї представництва.

В XX столітті теорія та практика парламентаризму розвивалися по двох головних шляхах: на Заході – створення стримувань та противаг у взаєминах влади, у СРСР – зміцнення ролі правлячої партії та поділ управлінських функцій між КПРС, Радами, судовими органами, профспілковими та іншими громадськими організаціями.

Таким чином, протягом XX ст. розвиток парламентаризму по висхідній лінії не був односпрямованим: одночасно підсилювалася виконавча влада, що часом здійснювала вплив на ключовий інститут парламентаризму парламент і він виходив на другий план, а в ряді випадків ставила під сумнів подальші перспективи розвитку парламентаризму. Підсумком багаторічної боротьби стало посилення обох гілок влади та вдосконалення механізму їхньої взаємодії.

Розвиток парламентів і парламентаризму триває й в XXI ст. Сучасний період характеризується затвердженням парламентаризму як прогресивної, демократичної системи управління суспільством. Парламенти функціонують в 200 державах, де вони стали органічною частиною державної влади. В умовах демократії парламентська система доводить свою високу ефективність. Парламент традиційно розглядається як найважливіший інститут сучасної держави, і зміст його виникнення та функціонування як світового політичного явища в тому, щоб виражати й захищати інтереси всіх соціальних груп населення. Перебуваючи в рамках соціуму, людина належить звичайно відразу до декількох соціальних груп, кожна з яких має свої особливості, керується специфічними моральними нормами та претендує на правовий захист її інтересів і способу життя. Тому парламент, як орган представницької й законодавчої влади, через законодавство повинен захищати інтереси

абсолютно всіх соціальних груп [10, с. 368]. Отже, вираження та захист інтересів всіх соціальних груп в рамках політичної системи повинні стати головним принципом парламентаризму.

Література

1. Крылова Н. С. Британский парламентаризм / Н. С. Крылова // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) [Под ред. Б. Н. Топорнина]. – М.: ИГиП РАН, 1993. – С. 3-51.
2. Парламенты мира: Сб. – М.: Интерпракс, 1991. – 624 с.
3. Георгіца А. З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн / А. З. Георгіца / – Чернівці, ЧДУ: «Рута», 1994. – 138 с.
4. Георгіца А. З. Історична роль і місце парламентських установ в житті суспільства на зламі XX-XXI ст. / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 11. – Чернівці, 1996. – С. 17-32.
5. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал / Інститут держ. управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. – К.: Основи, 1993. – 142 с.
6. Шаповал В. М. Державний лад країн світу / В. М. Шаповал. – К. : Укр. Центр Правових Студій, 1999. – 320 с.
7. Скребец О. В. Парламентаризм и оригинальное политическое развитие / О. В. Скребец // Грані. Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – Вип. 4 (30). – Дніпропетровськ: Вид-во «Грані», 2003. – С. 133-137.
8. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 804 с.
9. Керимов А. Д. Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью (Пятая Французская Республика) / А. Д. Керимов // Государство и Комментарий к «Европейской конвенции о защите прав человека». – М, 1995. – 238 с.
10. Звіркowska В. Парламентаризм як предмет теоретико-методологічного дослідження / В. Звіркowska // Наукові записки: Збірник. – К.ІПіЕНД, 2001. – Вип. 16. – С. 363-373.