

*Проф. Генріх Оберройтер*

## **Парламентські читання**

Київ, 1 жовтня 2010 р.

### **I.**

Що роблять парламенти? Вони представляють спільноту, державу в політичних дискусіях, вони представляють політичний і суспільний плюралізм. Парламентаризм виступає як протиположна унітарній суспільній ідеології. Про це знали ще Маркс і Ленін, які виступали за представницькі органи народу, але не за вільні та плюралістичні парламенти.

Я б виділив три умови існування парламентаризму.

1. Рівність шансів політичних партій. Ця рівність шансів спирається на гарантію плюралізму, на право мати іншу думку, зрештою – на вільний мандат депутата. Абсурдною є ситуація в Польщі, де парламентар, який проголосував не так, як цього бажало керівництво фракції, має сплатити штраф. Із права на іншу думку випливає свобода існування опозиції. Протиположна офіційному уряду має бути часткою системи. Опозиція повинна мати можливість висловлювати свою думку і діяти відповідно до неї (навіть можливість брати участь у управлінні країною). Уже завдяки цьому відбувається розподіл влади.

2. Прихід до влади абсолютно не означає свободу необмеженої реалізації власних позицій. Від цього

захищає право. Але ще важливішою є класична англосаксонська ідея надання довіри на управління – «trust». Тобто урядування – це отримання довіри на управління країною шляхом виборів. Воно має використовуватися лише на благо всіх громадян. У цьому зобов'язанні захищати свободу та гідність усіх громадян і в намаганні забезпечити соціальну справедливість для всіх ламається, так би мовити, влада більшості. Саме тут встановлюються межі держави партії та партійних з'їздів. На цю відповідальність перед усіма громадянами Німеччини свого часу вказував канцлер Віллі Брандт своїм товаришам по партії СДПН, які наполягали на суворому дотриманні духу програми партії при реалізації завдань. Парламентська демократія не є здобиччю або магазином самообслуговування для більшості та її оточення. Все частіше більшість відмовляється розуміти це (в тому числі і в Німеччині).

3. Третьою умовою парламентаризму є реалізація двох названих вище принципів – рівності шансів, тобто свободи опозиції та наявності довіри – «trust» - у поведінці політиків і парламентарів. Існування інституцій і норм є передумовою парламентаризму. Але лише вони не забезпечують його реалізацію, тому що на практиці можуть відходити на задній план. Ось приклад із Німеччини. Повноваження канцлера давати директивні розпорядження були зафіксовані ще в Конституції 1919 року – так само, як це було зроблено і в 1949 році. Але лише 1949 року чітко задекларована

воля партій взяти на себе відповідальність (у плані названих тут принципів), ухвалювати та захищати рішення, навіть якщо вони є незручними та можуть коштувати голосів виборців, лише воля до політичного керівництва в уряді та парламенті надали цій демократії стабільності. І навпаки – оскільки така воля була відсутня, Веймарська республіка зникла в умовах диктатури. Однозначним залишається факт, що для успішного парламентаризму, якій сприймався б громадянами, необхідною є наявність чітких правових основ і врегульовані повноваження. Крім того, необхідно, щоб політики дотримувалися поведінки, що ґрунтується на цих нормах. У науці існує поняття, близьке до визначення «політична культура», а саме – «парламентська культура».

Країни з перехідною економікою, в яких процеси перетворень розпочалися в 1989-1990 роках, все ще перебувають на шляху змін. У державах – наступницях Радянського Союзу політична культура, здається, все ще несе на собі відбиток системи СРСР. Таким чином, виникає ще один пункт, точніше – запитання:

4. Як ситуація з «парламентаризмом» складається в Україні? Місцева еліта все ще не зрозуміла, що правляча сила та опозиція виконують функції, що є рівною мірою важливими. Зловживання та нехтування парламентською процедурою стали звичайною справою, так само як і те, що Конституція є не основним законом, а м'ячиком, що розігрується в змаганні різних політичних інтересів. Політична конфронтація досягла

найвищого рівня, де не гребують навіть особистими образами. У населення по відношенню до держави домінують патерналістські очікування, а саме воно пасивне і перебуває в стані неприємності. Дивовижна готовність до дій часів «Помаранчевої революції» знизилася у зв'язку з тим, що очікування громадян так і залишилися нездійсненими, розвиток подій після тих днів викликав тільки розчарування, а довіра до політиків і інституцій була втрачена. У 2009 році 69% українців не підтримували діяльність парламенту, а 62% - діяльність уряду. Згідно з соціологічними опитуваннями населення вважає, що в державі панують егоїстичні інтереси та корупція. Із цього випливає негативне ставлення до політики. А про принципову орієнтацію на добробут, на ідею загальної довіри (trust), очевидно, ні у виборців, ні в обраних і думки немає, а якщо і є, то лише у виняткових випадках.

Таке ставлення характерне не лише до добробуту, а і до держави як такої. Напевне, державі бракує єдиної національної ідентичності, що обумовлюється етнічно-демографічною розподільчою лінією між Заходом та іншими регіонами.

Обидва моменти автоматично мають наслідки для парламентської процедури та для парламентської поведінки, зокрема – стосовно готовності до надійної політичної діяльності та відповідальності. Нестабільність партій і фракцій, часті переходи до інших фракцій (обумовлені, мабуть, матеріальними чинниками) однозначно заважають створенню

стабільної структури в парламенті та його роботі. Від цього страждає рівень його професіоналізму. Крім того, страждає його репрезентативність, адже переходи депутатів призводять до того, що склад Верховної Ради на кінець каденції мало нагадує той, що був на його початку.

Політична нестабільність такого роду є ознакою парламентаризму *in statu nascendi* (тобто в період його народження). Але цей період не може тривати два десятиріччя, особливо якщо мати перед очима приклади сучасних парламентів у інших країнах.

## II.

Що є ознакою сучасних парламентів? Вони є інституціями представницької демократії, що виникають у рамках виборів. Їхні права мають правові засади і стосуються законодавчого процесу, формування бюджету, контролю за урядом і адміністрацією та – залежно від типу системи – формування та збереження уряду. У політичному плані йому відводиться самостійна роль у процесах ведення дискусій та ухвалення рішень, тобто парламент є незалежною галкою влади. Ані уряд, ані партійні апарати, ані суспільні інтереси не можуть здійснювати керівництво парламентом або контроль за ним. Процеси контролю та комунікації завжди мають бути взаємними. Тобто парламент повинен мати можливість робити це по відношенню до інших учасників політичного процесу.

Поняття «законодавча влада» є занадто вузьким. Парламентські інституції беруть участь у врядуванні. Вони легітимізують систему правління. На мій погляд, у цьому полягає їх ключова демократична функція, яку по-різному можна реалізувати в конституційно-правовому плані. Вирішальною проблемою при цьому є відносини між парламентом і урядом. Розрізняються три моделі.

1. У «парламентській системі правління» (Вестмінстерська модель) глава уряду обирається не на прямих всенародних виборах, а опосередковано - парламентською більшістю. Як правило, для цього створюється більшість, що складається з двох або декількох партій. Наявність коаліцій вимагає потужних координаційних дій, що великою мірою відбуваються неформально, але є все ж таки інституціоналізованими. Партії та фракції відіграють суттєву роль.

Але передусім глава уряду має покладатися на те, що його політика буде проводитися його фракцією чи коаліцією в парламенті. Він не може здійснювати політичне керівництво на власний розсуд. Його лінія завжди повинна пройти схвалення з боку парламенту. Тобто з одного боку забезпечується розподіл влади, але з іншого парламентська більшість відповідає за формування уряду та реалізацію його політики. Таким чином, відбувається злиття – Вальтер Багехот писав про це у 1867 році – парламенту та уряду. Інші політичні партії, присутні в парламенті, створюють опозицію – як контролюючу альтернативну силу. Ця

парламентська система урядування є наслідком непрямой демократичної легітимації виконавчої влади. Парламент може відправити її у відставку, і навпаки.

2. У протилежній – як правило, президентській – моделі як парламент, так і президент спираються на пряму легітимацію народу. Тому неможливим є відправлення законодавчої влади у відставку парламентом і розпуск законодавчого органу президентом. Обидві гілки влади в межах своїх повноважень мають відносний суверенітет. Водночас така ситуація вимагає певної гнучкості, коли їх компетенції перетинаються й доводиться співпрацювати, аби забезпечити ухвалення рішень і уникнути блокад. Парламент і уряд, конгрес і президент виступають на перший погляд як опоненти. Але система «стримування та протидії» (checks and balances) все більше залежить від неформальних процесів, що більше спрямовані на співпрацю, ніж на догматичний розподіл. Утім, на практиці питання досягнення консенсусу або нагнітання конфлікту здебільшого залежить від ігри політичних сил.

У США також рідко йдеться про «separation of powers» і більше про «checks and balances». Ще Медісон наголошував на взаємопроникненні гілок влади. Найкращу формулу щодо цього вивів Ричард Нойштадт, який говорив про «separated institutions, sharing powers». Жодний президент не може спиратися на «власну більшість» вже через те, що, по-перше, панування однієї й тієї самої політичної сили в Білому домі та на Капітолійських пагорбах не є правилом, а по-

друге, партії не є настільки єдиними організаціями, як це прийнято в Європі. Більшою мірою вони являють собою хиткі об'єднання навколо регіональних інтересів, те ж саме стосується і власників мандатів. Доля президентських документів для представників конгресу та сенаторів є менш суттєвою, ніж підтримка їхнього базового електорату та можливість бути переобраними.

3. Третя модель визначається як президентсько-парламентська або парламентсько-президентська. Парламент і президент як представник виконавчої влади отримують легітимацію шляхом виборів незалежно одне від одного, але при цьому така конструкція несе в собі помилку, оскільки можливість президента втручатися в повноваження парламенту, більше того – його право розпустити парламент не забезпечує збалансованість влади. Залежно від розкладу політичних сил система правління набуває президентських або парламентських рис. Яскравим прикладом цього є Веймарська республіка в Німеччині 1919-1923 рр., певною мірою – П'ята республіка у Франції. З 2006 року в Україні основним гравцем у формуванні уряду виступає парламент, оскільки за короткий строк він повинен підготувати проурядову більшість. З іншого боку, важливі міністри призначаються за ініціативою президента і можуть бути звільнені лише за його згодою. Наявною є конкуренція між урядом та Адміністрацією президента, крім того, існує посада постійного представника президента при уряді. Сам уряд залишається нестабільним – за 20



років незалежності було призначено 15 прем'єр-міністрів. У Веймарській республіці президентська система пододала парламентську. Франція коливається між президентською системою та коабітацією. Українська дискусія про парламентсько-президентський або президентсько-парламентський розподіл влади викликає все більше неясності, особливо, якщо врахувати нестабільну ситуацію в партіях і фракціях, а також президентський «ефект пилососа», завдяки якому в парламенті постійно створювалися президентські більшості. Певне, за сучасних умов Верховна Рада ніяк не може ствердитися як політична противага, хоча Конституція і гарантує їй широкі повноваження. Причиною може бути те, що парламент все ще не знайшов свою власну ідентичність, а нація як така ще не сформувала свою ідентичність.

Незалежно від представлених моделей, починаючи з ХХ століття, існують структурні причини для посилення виконавчої влади, що виступають як виклик на адресу парламентаризму й посилюють уряд і адміністрацію. Передусім слід назвати зміну функцій держави, розвиток держави від ролі нічного сторожа до активного суб'єкта. Кількість завдань держави зросла, а у зв'язку з цим – значення адміністрації та рішень, що ухвалюються. Це більше стосується ліберальних демократій. Соціалізм втручався в суспільне життя й практично не знав вільних від політики сфер. Крім того, потім настав час європеїзації та інтернаціоналізації

політики, коли також відбувалася підтримка дій урядів, а парламентам відводилася скоріше маргінальна роль. Особливо це стосується їх законодавчих і контрольних функцій.

Засоби проти цього парламентські системи знайшли в арсеналах президентської системи США. З іншого боку, завдяки цьому вони посилили та зробили більш ефективними свої структури. Роль депутатів змінилася. З політиків, які знали начебто на всіх питаннях, вони перетворилися на експертів із певних питань. Відповідно до цього фракції організуються, зокрема, по напрямках роботи. У них існують постійні робочі групи, що координують і готують рішення для їх ухвалення на рівні парламенту. На підтримку їм приходять допоміжні служби (зразок: США), штаби фракцій і співробітники депутатів. Зараз ми маємо справу з новим типом депутата, який знає, як працювати з інфраструктурою подібного плану. Парламенти перетворилися з органів для дискусій на органи для роботи. Навіть англійська нижня палата три десятиріччя тому впровадила у себе систему професійно організованих комітетів. Виходячи з усіх цих тенденцій і викликів, змінилася сутність парламентів. У Німеччині на сьогоднішній день не існує проблем з самоідентифікацією та з наявністю різних ідеологій. І тим не менше існує питання щодо ключової ролі Бундестагу в ухваленні політичних рішень і в політичному представництві. А пов'язано це з посиленням виконавчої влади.

### III.

Погляд спрямовується на особливості партійного правління в парламенті, фракційного парламентаризму, супранаціонального підходу та медіальної демократії. Іншими словами, існує тенденція, що ухвалення реальних рішень виходить із відносно вузького інституціонального простору або навіть із національного державного контексту, який підлягає виключно дієвому парламентському контролю. Звідси і випливає скептичне запитання, чи залишається Бундестаг все ще центром, у якому відбувається пошук рішень.

1. У рамках національної держави партійна демократія та специфічна форма коаліційного правління підтримують зростання та розбудову неформальних структур і процесів. Завдяки коаліційним урядам виникає ціла мережа органів координації та комунікації між партіями на різних рівнях, де зустрічі між основними політиками являють собою лише верхівку айсберга. Усі більшості повинні зрозуміти, що без таких структур канали координації та комунікації вичерпаються, і дієздатність уряду опиниться під загрозою. Друга причина такого неформального підходу до процедурної роботи полягає в усе більшій комплексності матеріалів, які необхідно опрацьовувати в законодавчому плані. У зв'язку з необхідністю відповідати більшій комплексності розв'язання проблем і забезпечувати функціонування такого органу, як Бундестаг, виникли комплексні прийоми процедурної роботи. Серйозній

критиці піддається залучення позапарламентських експертних установ до процесу ухвалення рішень, оскільки такі комісії, як здається, звільнюють парламент і уряд від пошуку відповідей на важливі політичні та суспільні питання – наприклад, етичного плану – не тільки супроводжують розв'язання проблем наданням консультацій, а практично перебирають це на себе, підмінюючи собою суб'єкти ухвалення рішень.

Такий розвиток подій вимагає прозорості та чіткої відповідальності за парламентську процедурну роботу. Саме необхідність політичної координації коаліційних урядів у рамках зміцненої партійної демократії інтерпретується як втручання в незалежність парламентів і принципи їх роботи.

2. Так само критично з точки зору державного права сприймається і тенденція до держави, готової йти на переговори та укласти угоди. Йдеться про новий тип сприйняття державних завдань. Така система переговорів розповсюджується вже і на законодавство. Таким чином, домовленості між державою та приватним сектором стають такими ж обов'язковими до виконання, як і закони. Але на відміну від останніх ці домовленості не впливають з загальних дискусій і не передбачають участі громадян. Учасниками перемов є не вся спільнота, для якої держава виступає в ролі посередника, а лише ті суспільні сили, які можуть перекреслити державні плани і з якими держава має рахуватися задля досягнення своїх цілей. Тобто системи переговорів надають бонус тим силам, які й

без того є сильними. Створюється нова структура привілеїв. Ті, хто бере участь у перемовинах, очікують, що переговори в будь-якому разі матимуть відповідні результати, незалежно від парламентських процедур. Парламент ратифікує те, що було ухвалено попередньо. Відповідні процедури сприймаються тими, хто ухвалював рішення, як зайва перешкода. Таким чином відбувається знецінення конституційних принципів, органів, що ухвалюють рішення та парламентських процедур.

3. Значно складнішими та більш орієнтованими на успіх є процедури ухвалення рішень на європейському рівні, які є обов'язковими до виконання та впливають на національний рівень. Там також виникли системи переговорів між Європейською комісією в Брюсселі та представниками організованих інтересів. Необхідність виконувати рішення, ухвалені на європейському рівні, вже давно є кардинальною проблемою.

Результатом стала європеїзація національних інституцій та процесів ухвалення рішень, що у формі прямих розпоряджень обмежують, зокрема, Бундестаг у виконанні його законодавчих функцій. Якби йшлося про директиви, то наявним був би певний простір щодо їх виконання. Зараз же все частіше рішення є настільки деталізованими, що свобода дій при їх виконанні значно обмежується. Так, кількість ухвалених Бундестагом законів, що мали європейське підґрунтя, за період між 10 та 12 каденціями зросла на 63 відсотки. При цьому зовсім не враховуються

неформальні підходи, у рамках яких національні закони з самого початку повинні відповідати європейським нормам. За оцінками Федерального Конституційного суду ще наприкінці 80-х років ХХ сторіччя 80% всіх нормативно-правових актів у галузі господарчого права визначалися правом Європейської спільноти й майже 50% усіх німецьких законів впливали з права Європейської спільноти.

Як гравець на європейському рівні виступає, звісно, Федеральний уряд. Федеральний Конституційний суд у своєму рішенні щодо Маастрихтської угоди наголосив, що за Бундестагом мають залишитися компетенції та повноваження, які мають велику вагу. При цьому під питанням залишається те, яким чином Бундестаг скористається цим правом, як він зможе впливати на Федеральний уряд і контролювати його та як він долучиться до роботи на європейському рівні. Федеральний уряд діє лише в рамках своєї загальної відповідальності перед парламентом, тобто йому відносно легко вийти за межі ідей, висловлених парламентом. Але в будь-якому разі він діє згідно з принципами парламентсько-партійного урядування, тобто більшості. Маловірогідною є ситуація, в якій через європейські рішення розпадатимуться коаліції або послабиться внутрішньопартійна солідарність. Тим самим законодавча влада в євроінтеграційному процесі здійснюється так само, як діє федералізм у межах держави.

4. Наостанок слід звернути увагу на проблеми з комунікацією парламентів – це стосується як Німеччини, так і США. На відміну від давніх часів між парламентом і громадськістю не існує безпосередньої комунікації. Ідеї, що народжуються в парламенті, проходять відбір з боку журналістів, які по-своєму інтерпретують їх і не досягають адресата. А якщо ці ідеї не присутні в мас-медіа, вони не можуть стати надбанням громадськості. При відборі з боку ЗМІ останні керуються власною логікою, а не логікою політичної значущості. Таким чином, слід замислитися над функцією репрезентативності сучасного парламенту.

#### IV.

##### Висновок

При всій різниці між системами в них можна побачити схожі тенденції розвитку. Сучасна держава, інтернаціоналізація, європеїзація, кризи та війни зміцнюють, хоч і різною мірою, виконавчу владу. Процеси ухвалення рішень страждають через відсутність непрозорості та – в Німеччині ще більше, ніж у США – через недостатнє розуміння відповідальності.

Зрештою, з обох боків Атлантичного океану відбувається все більша орієнтація на короткострокові інтереси та економічні очікування, а не на довгострокову перспективу. Водночас зростає орієнтація на роботу в виборчих округах замість парламентської роботи. Вона втрачає свою

привабливість, оскільки зацікавленість у переобранні витісняє інше. Робота на добробут спільноти в масштабах держави, виконання загальних завдань у національному парламенті не надає, на жаль, депутатам достатньо стимулів. Їхній електорат хоче мати депутатів, які вболівають за рідний округ. В обох системах існують привілеї добре організованих інтересів, панує сумнів у репрезентативності процесів ухвалення рішень, зростає відірваність від громадян і зникає довіра до інституцій і парламентарів.