

Съедин Н.А.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И ОСНОВНЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ФАКТОРЫ ЕГО СТАНОВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ.

О проблемах парламентаризма в Украине сегодня говорится очень много. Бурное развитие науки конституционного права в связи с подготовкой, принятием и первоначальным опытом реализации Основного Закона, а также запросы, вызванные практикой государственного строительства, вывели эту проблему в разряд наиболее актуальных. Она освещается как во многих фундаментальных трудах общего плана, так и в специальных публикациях. Чрезвычайно много для ее понимания дают работы Л. Кривенко, А. Мироненко, В. Погорилко, В. Шаповала и других известных ученых-конституционалистов Украины. В их работах достаточно полно раскрывается проблема в целом и отдельные ее аспекты: исторические предпосылки, зарождение парламентаризма в Украине, эволюция этого явления и современное его состояние.

Тем не менее, сохраняется еще немало дискуссионных вопросов, требующих серьезной теоретической проработки. Это относится к периодизации истории парламентаризма в Украине, его характеристикам, даже к определению самого понятия, к его соотношению с другими близкими категориями.

Традиционно в советской юридической науке парламентаризм трактовался как система организации верховной государственной власти, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении парламента.

Это определение вполне созвучно пониманию парламентской формы правления, которая определяется как признание конституционного и реального верховенства парламента в устройстве верховной власти, его доминирующего влияния на весь процесс осуществления власти в государстве.

Ключевыми в приведенных определениях являются два момента. Во-первых, речь идет об организации власти; во-вторых, - о главенствующем положении парламента в ней, что и делает эти два определения очень близкими по смыслу. На сегодняшний день в большинстве отечественных научных публикаций используется аналогичный подход. Тем самым невольно создается иллюзия тождественности этих понятий, в результате чего возникают трудности в их практическом применении.

Между тем, форма правления в государстве далеко не всегда определяет уровень развития парламентаризма, и, скажем, в президентских республиках он может быть достаточно высок, наглядным примером чему может служить опыт США.

Поэтому в определении парламентаризма, на мой взгляд, следовало бы избегать фиксации степени влияния парламента в системе органов государственной власти. Главным должно быть признание его как неотъемлемого элемента этой системы, независимо от ее построения и распределения в ней полномочий.

Представляется целесообразным также отразить в определении и тот факт, что источником государственной власти является народ. Понятие народного суверенитета сегодня включено в конституции большинства государств, в том числе и Украины. Парламент является важнейшим институтом реализации суверенитета народа, и это должно быть закреплено в понятии парламентаризма.

Наконец, парламентаризм - не только система организации власти, взаимодействия государства и общества, но и своеобразная идеология, включающая в себя ряд демократических ценностей, среди которых собственно парламент занимает ведущее место.

Учитывая все вышесказанное, можно предложить определение парламентаризма *как сложной системы конституционно-правовых отношений, позволяющих реализовать суверенитет народа через общенациональный представительный орган, что предполагает наличие соответствующей идеологии, в которой парламент выступает как высшая ценность, непререкаемый атрибут демократии.*

Такое определение позволяет говорить о парламентаризме как об очень сложном и многообразном явлении, которое можно и нужно рассматривать как с точки зрения практики организации государственной власти, так и формирования системы взглядов, идей, традиций в государстве. Исходя из этого, анализ истории, состояния и перспектив развития парламентаризма требует учета множества факторов, затрагивающих не только сугубо юридические, но также и социальные, культурные и политические аспекты.

С этой точки зрения нужно признать закономерность и предопределенность возникновения парламентаризма на национальной культурно-правовой почве Украины. Идеология парламентаризма действительно вызрела из недр истории, органично присуща нашему народу, прочно утвердилась в общественном сознании, приобрела конституционные формы. Но то, как будет проходить ее дальнейшее утверждение, зависит от ряда политико-правовых факторов. Можно выделить несколько из них.

Прежде всего, это эффективность работы самого парламента. Она должна измеряться не только количеством принятых законов, а и востребованностью их жизнью, способностью определять нормы, понятные обществу и воспринимаемые им, стимулирующие общественный прогресс.

Во-вторых, это уровень подготовленности парламентариев, их понимание своего предназначения и умение работать в законодательном органе, что включает соответствующую подготовку, наличие специальных знаний, практический опыт и, безусловно, нравственные качества.

В-третьих, это наличие избирательной системы, позволяющей представить в высшем представительном органе страны все сегменты общественного мнения, отобрать из кандидатов действительно достойных депутатов, установить их постоянную связь с избирателями.

В-четвертых, это достижение в обществе высокой правовой культуры, обеспечивающей уважительное отношение всех без исключения граждан к своему представительному органу, понимание его роли в управлении государством.

И наконец, это развитая многопартийная система, включающая сильные, влиятельные партии, располагающие кадровыми, материальными и финансовыми ресурсами и обладающие реальной и стабильной поддержкой электората.

Вполне естественно, что все это складывается не вдруг. Требуется время для того, чтобы оптимизировать законы, сформировать политическую элиту, развитую партийную структуру, достичь должного уровня правовой и политической культуры населения.

Поэтому, говоря о состоянии парламентаризма в Украине, мы, возможно, не всегда объективны в оценках деятельности нашего парламента. Это вполне объяснимо, ведь, с одной стороны, человеку всегда присуща ориентация на лучшее, а с другой стороны, мы невольно сравниваем наш парламента с парламентами государств, имеющих многовековые традиции демократии, либо соотносим настоящее с прошлым, что, как правило, всегда не в пользу первого. Джонатан Свифт, сравнивая современный ему парламента с римским сенатом, высказался о первом как о сборище разносчиков, карманных воришек, грабителей и буянов, в то время как римский сенат ему показался собранием героев и полубогов.

Но нельзя не видеть, что большое отставание, с которым идет утверждение парламентаризма в Украине, во многом вызвано слабостью названных факторов.

Каждый их трех парламента независимой Украины формировался по новому закону о выборах. Очевидны недостатки нынешней избирательной системы, которая, помимо сложности и запутанности, не всегда обеспечивает прохождение в парламента людей, должным образом подготовленных к профессиональной политической деятельности.

Для сравнения: 58 процентов членов Конгресса США до своего избрания являлись функционерами партийных и государственных органов. В нынешнем составе Верховной Рады Украины они составляют только 30. Юристы-практики в Конгрессе США составляют 17 процентов, и лишь 0,9 процента - в Верховной Раде. В ней 46

процентов народных депутатов имеют инженерно-техническое и сельскохозяйственное образование. Юристов же, экономистов, управленцев, социологов, политологов - вдвое меньше.

Отсутствие Закона "О регламенте Верховной Рады Украины", предусмотренного Конституцией, ряда других нормативных актов, регулирующих внутреннюю организацию парламента, серьезно сказывается на эффективности его работы.

Правовое, политическое образование граждан Украины находится практически на уровне самообразования.

Никак не сформируется в качестве эффективно действующей многопартийная система Украины. Пока не оправдались ожидания, что ее костяк составят партии, преодолевшие избирательный барьер на выборах 98 года. Ни одна из них, в общем-то, не смогла в полной мере воспользоваться преимуществами положения парламентской партии. Большинство партий пережили раскол, существенно ослабивший их позиции на политической арене. Наряду с этим лавинообразный характер принял процесс создания новых партий. За прошедшее после парламентских выборов время их число увеличилось вдвое и достигло 74. Дробление партий негативно сказывается как на политической жизни страны в целом, так и на деятельности парламента в частности. Это не способствует созданию в нем устойчивого большинства, отвлекает усилия депутатов на выяснение межфракционных отношений.

Для сравнения. Если в бундестаге ФРГ количество фракций в начале и конце избирательного периода, начиная с 1961 г. оставалось неизменным, не превышая 4, то в нынешней Верховной Раде Украины только за год работы количество фракций увеличилось в два раза и достигло полутора десятков.

Сохранение указанных негативных тенденций может стать серьезным препятствием на пути становления парламентаризма в Украине, и наоборот, их преодоление будет способствовать тому, что перечисленные факторы, работая в комплексе, дадут новый импульс развитию парламентаризма в нашем государстве.

Литература.

1. Журавльова Г. Витоки українського парламентаризму. // Віче. – 1998. – №6.
2. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті. – К., 1999.
3. Кривенко Л. Світовий досвід і утвердження парламентаризму в Україні. // Віче. – 1996. – №2.
4. Кривенко Л. Парламент без парламентаризму. // Віче. – 1996. – №4.
5. Мироненко О., Римаренко Ю., Усенко Н., Чехович В. Українське державотворення. – К., 1997.
6. Конституційне право України / під. ред. Погорілко В. – К., 1999.
7. Нельга О. Новий парламент України в контексті професіоналізму. // Віче. – 1999. – №4.
8. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 1997.
9. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. – К., 1995.
10. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? // Віче. – 1997. – №5.