**Парламенти і парламентаризм**

Державні функції в кожній країні здійснюються розгалуженою системою органів. Вищі органи держави — парламент, глава держави і уряд, верховний суд — реалізують основні владні повноваження, а їхня діяльність набуває політичної значу­щості. Проаналізувавши роботу ви­щих органів, можна визначити, на яких засадах функціонує державний механізм у цілому.

Значну увагу в характеристиці вищих органів держави приділяють парламентам, які розглядають як ор­гани законодавчої влади, а іноді і як такі, що своєю діяльністю формально забезпечують функціонування і саме існування інших вищих органів дер­жави. Відомо, що немало консти­туцій було прийнято парламентами або за їхньою безпосередньою участю, і саме конституції утворюють правову основу для існування і функціонуван­ня всього державного механізму. Звідси можна говорити про установчу роль парламентів щодо інших еле­ментів цього механізму.

Підвищений інтерес до парла­ментів зумовлений і тим, що вони є представницькими органами. В основі формування і роботи парламентів ле­жать ідеї народного представництва, впровадження яких у політичне жит­тя пов'язане із становленням сучасної державності зарубіжних країн. Такі ідеї склали чи не найголовніший зміст конституційної теорії, що виникла і домінувала у початковий період розвитку цієї державності. З часом сенс та значення їх дещо змінилися, але вони і сьогодні зберігають характер політи-ко-правового постулату, непересічної соціальної і духовної цінності.

**Парламенти** є *загальнонаціональними колегіальними представниць­кими органами державної влади, які повністю або частково обираються народом (виборчим корпусом) і, на відміну від інших загальнонаціональних колегіальних представницьких органів — так званих установчих зборів (конституційних конвентів, асамблей), — діють на постійній основі.*

Представницька природа парламентів не пов'язується лише з їх ви­борністю. У багатьох країнах шляхом загальних виборів заміщується пост глави держави — президента. Однак лише парламент звичайно претендує на роль своєрідного «дзеркала суспільства». З цим пов'язана така прита­манна всім без винятку парламентам риса, як колегіальність. Ко­легіальність парламентів визначає особливості порядку прийняття ними різного роду офіційних рішень.

**Парламенти** — *це виборні і колегіальні органи держави, які функціонують в умовах демократичного правління і мають свої головні повноваження у сфері законотворчості. В унітарних державах парламен­ти формуються на загальнонаціональному рівні, у федераціях — також і на рівні їхніх суб'єктів.* В останньому випадку повноваження законодав­чих органів двох рівнів розмежовуються на засадах, визначених федераль­ною конституцією.

Діяльність парламентів визначає характер і зміст парламентаризму. *Парламентаризм — це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу.* Парламентаризм не слід пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління. Яви­ще парламентаризму в тій чи іншій формі властиве кожній сучасній демо­кратичній країні, воно є історично зумовленим наслідком суспільно-політичного розвитку.

Парламентаризм має свою передісторію. Ще в VI ст. до н. е. в Афінах із складу найбільш заможних груп обирали колегіальний орган — раду чо­тирьохсот. Представництво встановлювалось від кожної так званої філи (пле­мені), на які ще з часів родового устрою поділялось афінське суспільство. В подальшому установи представницького характеру створювались протягом майже всіх періодів існування давньогрецької демократії. Це ж саме сто­сується державно-політичної історії Стародавнього Риму. Однак усі ці уста­нови були інститутами рабовласницької держави, а їхні склад та діяльність обмежувались інтересами панівної частини тогочасного суспільства.

Термін «парламент» відомий з часів феодалізму. Ним спочатку позна­чалося правосуддя. У Франції в XIII ст. королівська курія була поділена на дві палати. Одна з них займалася судовими справами і називалася парла­ментом. Цей парламент, що набув назви паризького, існував і далі як судо­ва установа і тільки за часів революції XVIII ст. зійшов з історичної арени. Проте він ніколи не був ні представницьким, ні законодавчим органом.

За часів феодалізму передісторія парламентаризму знайшла свій ви­яв у так званих станово-представницьких установах, які спочатку частко­во, а згодом повністю набули виборного характеру. Це не було народне представництво в його прийнятому розумінні. І справа не тільки в тому, що відповідні органи були засновані на засадах представництва, яке вра­ховувало інтереси вузьких верств суспільства, а самі представники були вихідцями з верхніх прошарків цих верств. Подібна картина спостерігала­ся також протягом певного періоду розвитку буржуазного парламентариз­му. Важливим є те, що сам характер представництва, природа і зміст ман­дата за феодальних часів мали принципово інше обгрунтування, ніж пред­ставництво і мандат депутата сучасного парламенту.

Юридичною основою станового представництва був мандат, практич­но аналогічний цивільно-правовому мандату. Між виборцями і депутатами встановлювались відносини, адекватні тим, що передбачаються знайомим ще цивільному праву часів Стародавнього Риму договором доручення. За класичним римським правом, мандат (доручення) — це цивільно-правовий договір, за яким особа (манданс, довіритель) доручає, а інша особа (манда­тарій, повірений) бере на себе безоплатно виконання будь-яких дій. У тій чи іншій формі і з певними відмінностями у змісті подібний договір дору­чення визнаний цивільним правом усіх країн сучасного світу.

Представництво в станових установах часів феодалізму мало характер цивільно-правового представництва за дорученням не тільки за суттю, а й за формою. Так, у Франції виборці вручали депутату генеральних штатів (станово-представницької установи) наказ. Депутат видавав розписку, що на певних умовах він погоджується прийняти на себе обов'язки представника. Приймаючи доручення, депутат звичайно присягав суворо виконувати на­каз. У разі необхідності він звертався до виборців з пропозицією про надан­ня додаткових повноважень. Після закінчення сесії генеральних штатів де­путат був зобов'язаний звітувати виборцям про виконання своїх обов'язків. У разі незадоволення діяльністю депутата виборці могли достроково припи­нити його повноваження, тобто відкликати депутата. Подібні правила були прийняті практично в усіх країнах феодальної Європи.

Отже, за своїм характером мандат депутата станово-представниць­ких установ був імперативним мандатом, тобто депутат репрезентував тільки своїх виборців і мав суворо виконувати їхні доручення, а виборці мали право достроково його відкликати у випадках, коли вважали, що він їхні доручення не виконує.

Представництво за часів феодалізму майже в усіх країнах було ви­ключно становим. Тільки в Англії воно мало як становий, так і тери­торіальний характер. Палата громад була за своєю природою насамперед органом представництва територіальних корпорацій — графств і міст. І в наші дні у парламентській практиці цієї країни зберігаються деякі еле­менти архаїчних поглядів на природу представництва. Зокрема, депутати палати громад титулуються за назвою тих округів, які вони представля­ють. Прийнятим є звертання в процесі парламентських дебатів не за прізвищем депутата, а саме за назвою його виборчого округу. Характер­но, що, на відміну від переважної більшості феодальних станово-пред­ставницьких установ, англійський парламент діяв на постійній основі.

Під час революцій XVII—XVIII ст.ст. і в ході подальшого суспільно­го розвитку в XIX ст. парламенти почали формуватись як справжні орга­ни народного представництва. Їхні конкретні форми визначалися національно-історичними й політичними умовами відповідних країн. Од­нак вже в цей період подекуди простежуються певні зміни ролі парла­ментів у процесі здійснення державної влади, які в подальшому набули характеру загальної тенденції.

Зміщення акцентів у взаємовідносинах вищих органів на користь посилення ролі уряду і зміцнення його повноважень за рахунок парла­менту звичайно пояснювалось і пояснюється необхідністю забезпечити більш оперативне і професійне управління державними справами. На думку багатьох зарубіжних політологів і державознавців, таке зміщення є об'єктивним наслідком сучасного розвитку країн, всебічним потребам якого найбільшою мірою відповідає динамізм і зваженість у діяльності органів виконавчої влади. Не слід, однак, забувати, що відповідний пере­розподіл у системі вищих органів держави і зміни у функціонуванні дер­жавного механізму в цілому зумовлені певними політичними інтересами.

Зміщення акцентів у взаємовідносинах вищих органів призвело не тільки до звуження реальних можливостей парламентів у сфері здійснен­ня державної влади, а й супроводжувалося зниженням їхнього авторите­ту. Такий стан суспільно-політичного і конституційного розвитку за­рубіжних країн у вітчизняній літературі ще донедавна визначався як «криза буржуазного парламентаризму».

Наявність серйозних проблем відповідного змісту визнають і за­рубіжні дослідники. Аналізуючи практику передусім країн з парламен­тарними формами правління, частина з них називають парламент органом, який має за завдання не прийняття політичних рішень, а лише об­говорення дій виконавчої влади. На їхню думку, основною функцією пар­ламентів є не законотворчість, а коментар і критика урядової діяльності. Характерним є і те, що замість традиційної формули «парламентське правління» нерідко використовують такі формули, як «правління кабіне­ту (уряду)», «правління прем'єр-міністра» тощо.

Проте було б надмірним спрощенням абсолютизувати ті негативні моменти, що супроводжують розвиток сучасного парламентаризму. Тен­денція до падіння ролі парламентів виявляється далеко не в усіх країнах.

У президентських республіках конституції встановили досить жор­сткий розподіл основних функцій вищих органів держави. Внаслідок цьо­го парламенти діють як юридичне і фактично незалежні органи з власти­вими тільки їм важливими повноваженнями.

Прикладом можуть бути США, де конгрес не тільки суто законодав­чий орган, а й виступає як один з центрів концентрації політичної влади. Сучасна історія цієї країни наочно свідчить, що за певного розкладу партійно-політичних сил конгрес ефективно конкурує з президентом у здійсненні державних функцій.

У країнах з парламентарними формами правління уряд майже зав­жди контролює парламент за допомогою партійної більшості у представ­ницькому органі, на яку він спирається. Але і в цих країнах парламенти нерідко «володіють ситуацією». Це найбільшою мірою стосується тих ви­падків, коли жодна з партій не має більшості депутатських місць, і вини­кають труднощі при формуванні коаліції. Коаліційні уряди нерідко ма­ють нестійкий характер. Ще більшою нестабільністю відзначаються так звані уряди меншості, які утворюються однією з партій у разі неможли­вості створити коаліцію. І хоча питання про формування та діяльність та­ких урядів звичайно виноситься за межі парламентів, саме останні вико­нують роль тієї офіційної структури, яка приймає остаточне рішення.

Характеризуючи сучасний стан парламентаризму, слід зазначити, що сам державно-правовий розвиток країн світу зумовлює необхідність пев­ної корекції наведених оцінок ролі і значення представницьких органів. Зацікавлені у збереженні іміджу цих органів та сталості всього державно­го механізму в цілому, правлячі кола багатьох країн вдалися до парла­ментських реформ. Наприклад, було розширено повноваження представ­ницьких органів з контролю за діяльністю органів виконавчої влади. У де­яких країнах виникли нові парламентські структури — спеціальні комісії, які контролюють діяльність органів виконавчої влади. Там, де такі струк­тури вже існували, коло їх повноважень було розширене.

Новацією є також введення в цілому ряді країн посади парламентського уповноваженого з питань прав людини, до компетенції якого входить розгляд скарг на дії органів виконавчої влади. І хоч усі ці та деякі інші нововведення не слід переоцінювати, сам факт практичного визнання їхньої необхідності є симптоматичним. Він свідчить про намагання правля­чих кіл заблокувати негативні процеси в розвитку парламентаризму або, щонайменше, згладити їхні наслідки.

Важливим моментом для характеристики сучасного стану парламента­ризму є й те, що представницькі органи продовжують відігравати значну роль у сфері ідеології, ідеологічного впливу на населення. В багатьох країнах парламент уособлює укорінення національної традиції, його діяльність та сприймання її населенням визначають особливості політичної культури. І це не можна не враховувати. Водночас парламенти є ареною для узгодження су­перечностей і можуть використовуватись політичними партіями для актив­ної пропаганди своїх програм та демократичної боротьби за владу.

Отже, явище парламентаризму ще не вичерпало себе, хоча надто оптимістичним було б говорити про якийсь «ренесанс» парламентаризму. Реальні процеси суспільно-політичного і державно-правового розвитку зарубіжних країн свідчать, що відбувається пристосування представ­ницьких органів до потреб сьогодення. Все це і зумовлює оцінки змісту парламентаризму.