

УДК 328 (477)

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2025.61.60>

ПОЛІТИЧНА СТРУКТУРИЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА КОМУНІКАТИВНІ ЧИННИКИ

Антін Юрьєв

*ДВНЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»,
кафедра політичних наук і права,
вул. Старопортофранківська, 26, 65000, м. Одеса, Україна*

У статті визначено інституційні та комунікативні чинники політичної структуризації парламенту. Парламент є осердям комунікативних зв'язків між інститутами публічної влади, депутатами та виборцями, партіями, медіа та громадянським суспільством. Комунікативна взаємодія як чинник політичної структуризації парламенту має сприяти формуванню консенсусної культури. Роль парламентаризму у політичній структуризації суспільства визначається функціями парламенту: представницькою, законодавчою, установчою (номінаційною), контрольною, фінансовою, зовнішньополітичною тощо.

Процес політичної структуризації парламенту зумовлений інституційними та комунікативними чинниками. До перших належить тип політичного режиму (демократія, авторитаризм, тоталітаризм), форма правління (парламентська, президентська, парламентсько-президентська тощо), електоральна система (мажоритарна, пропорційна, змішана), партійна система (двопартійна, багатопартійна, ін.), а також діяльність фракцій та комітетів як структурних елементів парламентаризму.

В епоху інтернет-комунікацій одним із визначальних для політичної структуризації парламенту стає комунікативний вимір. Парламент не лише виступає одним із центрів комунікативної взаємодії між інститутами публічної влади (завдяки законодавчій, контрольній та установчій функціям). Депутати виконують роль посередників між публічною владою та громадянським суспільством, вступають у взаємодію із представниками медіа та політичними блогерами, дебатують з іншими парламентарями, комунікують із виборцями тощо. Відзначено непотизм як один із факторів інституціоналізації парламентаризму в Україні та політичної структуризації парламенту.

Криза парламентаризму проявляється у втраті парламентом реальної законодавчої ініціативи, непотизмі, залежності парламентської більшості від центрів впливу, які перебувають поза парламентом. У цьому контексті повернення до концепції парламентаризму як «політики за допомогою комунікацій» є дієвим рецептом щодо подолання кризи. Серед перспективних напрямів подальших досліджень слід відзначити стратегічні комунікації парламенту та впровадження механізмів електронного урядування та електронного голосування.

Ключові слова: парламентаризм, парламент, політика, політична структуризація парламенту, демократія, політичні інститути, політичні комунікації, непотизм.

Визначення ролі парламенту та парламентаризму (як у вузькому, так і у широкому значенні терміна) у сучасній політичній системі є одним із важливих напрямів осмислення комплексу важливих проблем: шляхів розвитку демократії, демократичного урядування, трансформацій політичних партій та ідеологій, електоральних процесів та електоральних систем, раціональних дебатів та аргументації тощо. Становлення парламентаризму охоплює різні історичні етапи та форми політичного устрою – від зборів нобілітету епохи античності до арени боротьби буржуазії проти абсолютних монархій, від зібрань представників міст до сучасних органів представницької влади.

Погодимось із В. Гошовською щодо визначення парламентаризму: «Парламентаризм у вузькому розумінні – система організації і функціонування державної влади, характерними ознаками якої є чітке розмежування законодавчих та виконавчих функцій за пріоритетності парламенту, наявності в нього виняткових прерогатив і повноважень. Парламентаризм у широкому розумінні: 1) система організації державної влади, яка характеризується вагомою роллю парламенту, передбаченими конституцією можливостями його активного впливу на суспільне життя шляхом виконання демократичних функцій (законодавчої, бюджетної, контролюючої, представницької), процедур та механізмів взаємодії з іншими органами державної влади; 2) сукупність поглядів, ідей, спрямованих на утвердження пріоритетної ролі парламенту у системі організації державної влади» [2, с. 20].

Без парламенту є неможливою демократія ані як політичний режим, ані як система цінностей та принципів вільного світу (свободи, справедливості, індивідуалізму, раціоналізму, консенсусу, відкритості, інклюзивності, верховенства права, розподілу влади, ін.).

Навпаки, авторитарні режими будуються навколо особистісної влади правителя, який, ігноруючи чи послаблюючи парламент як інститут демократичного урядування, використовує його хіба що як фасад для зовнішніх спостерігачів.

Особливої ваги набуває інституціоналізація парламентаризму у «перехідних» суспільствах. Адже парламент не лише віддзеркалює соціальну та політичну структуру суспільства, репрезентує у публічному просторі інтереси різних соціальних груп, страт та спільнот, а й визначає процес політичної структуризації суспільства.

Для України актуальність дослідження парламентаризму зумовлена не лише внутрішньополітичними чинниками, а й зовнішньополітичним вектором європейської інтеграції. У цьому контексті важливим є досвід політичної структуризації Європейського парламенту, ролі парламентаризму у системі урядування ЄС.

Важливість комунікативного чинника політичної структуризації парламенту зумовлена необхідністю повернення до моделі «парламентаризму як політики за допомогою слова». Визначаючи гібридну модель парламентаризму, яка сформувалась у Європейському парламенті, як поєднання парламентаризму, як контролю та парламентаризму, як поділу влади, зарубіжні дослідники пропонують «третю модель» парламентаризму, яка сягає вебріанського розуміння парламентаризму. Йдеться про парламентаризм як політику за допомогою слова [8]. Ця модель охоплює певну культуру політичної влади, сферу політичних комунікацій, інституційну взаємодію між коаліцією та опозицією у стінах парламенту.

В умовах сучасних викликів особливої актуальності набуває пошук ефективних рецептів зміцнення парламентаризму, формування парламентської консенсусної культури як основи політичної структуризації парламенту, що є ключовим чинником національної безпеки та сталого демократичного розвитку країни з реальною перспективною європейської інтеграції.

Подолання «кризи парламентаризму», яка пов'язується із трансформаціями ліберальної демократії та нагадує кризу початку ХХ століття (погодимось: «На початку ХХ століття в Європі криза як інтелектуального, так і політичного проекту лібералізму у зв'язку зі зростанням масової політики призвела до критичної переоцінки внеску партій і партійності в парламентську демократію... криза парламентського правління була наслідком серйозної трансформації метафізики лібералізму ХІХ століття: відмова від ідеалу «правління шляхом обговорення» і подальше перетворення парламенту на місце торгу між соціальними інтересами та партійними поглядами, а не на місце критичного обміну ідеями та аргументами *pro et contra*» [6], потребує переосмислення комунікативних та інституційних чинників політичної структуризації парламенту.

Передусім йдеться про повернення до концептуалізації парламентаризму як «урядування шляхом обговорення», яка ґрунтується на конститутивних ознаках парламенту та парламентських свободах. Відзначимо: «У політичній науці після Другої світової війни хрестоматійне визначення «парламентаризму» виключно як типу режиму, заснованого на відповідальності уряду перед парламентом, стало само собою зрозумілим. Старіші концептуалізації парламентської політики як «урядування шляхом обговорення», сучасні дослідження парламентської риторики та дискурсу в гуманітарних науках, а також досвід парламентаріїв підкреслюють, однак, інші виміри цього поняття. Серед них можна згадати, наприклад, дискусії про ключові конститутивні поняття парламенту, такі як (парламентське) обговорення, представництво, відповідальність і суверенітет, або про парламентські свободи (свобода слова, вільний мандат, вільні вибори, свобода від арешту) [6].

Парламент є осердям комунікативних зв'язків між інститутами публічної влади, депутатами та виборцями, партіями, медіа та громадянським суспільством. Криза парламентаризму інтерпретується насамперед як комунікативна криза.

Слід погодитись із тим, що «Парламент протягом століть був... політичним інститутом для вираження розбіжностей і проведення дебатів між представниками громадян у дусі чесної гри. Сучасний парламент контролює уряд і бюрократію, претендуючи на право приймати суверенні рішення, які не підлягають оскарженню... дебати (між протилежними точками зору в парламенті), представництво (громадян у парламенті), відповідальність (уряду перед парламентом) і суверенітет (парламенту в державі) формують основні концепції парламентаризму і відрізняють парламент від інших типів асамблей...» [7].

Серед досліджень українських науковців, присвячених визначенню сутності парламентаризму, його функцій та ролі у демократичній політичній системі, слід відзначити праці Ю. Бисаги, В. Веренько, Ю. Ганжурова, А. Георгіци, Н. Гербут, В. Гошовської, М. Дмитренка, Г. Зеленько, В. Звіркової, О. Коляструка, К. Левицької, Г. Малкіної, Р. Мартинюка, С. Наумкіної, Р. Павленка, Н. Пеньковської, Л. Сковчиляса, І. Словської, О. Фісуна, О. Ющика, ін. Слід безумовно погодитись із Г. Зеленько, яка відзначає: «Питанням становлення і розвитку інституту парламентаризму у вітчизняній політичній науці приділяється, напевно, найбільше уваги порівняно з іншими політичними інститутами, що можна пояснити особливою публічністю парламенту, в тому числі більшою доступністю емпіричних матеріалів про його роботу» [3, с. 172].

Незважаючи на досить велику кількість ґрунтовних праць, присвячених різним аспектам становлення парламентаризму в Україні, констатуємо недостатню увагу до проблеми політичної структуризації парламенту, визначенню інституційних та комунікативних чинників цього процесу.

Комунікативна взаємодія як чинник політичної структуризації парламенту має сприяти досягненню консенсусу, формуванню консенсусної культури за допомогою визначених процедур, що забезпечить легітимацію парламенту. Відзначаючи «слабку консенсусну природу» українського парламенту, В. Гошовська зазначає, що: «... сучасний парламентаризм перетворюється на неефективний інститут, що являє собою зосередження фракційних інтриг та платформу для реалізації амбіцій політиків. По суті парламентаризм постає фасадом, за яким приховуються владоможці – утримувачі влади, що приймають рішення за межами будь-якого суспільного контролю, оскільки переслідують при цьому свої приватні, меркантильні інтереси. Саме тому нині необхідно вести мову про загрози та небезпеки як для суспільства, так і для сучасної держави загалом функціонування так званого «уявного» чи «удаваного» парламентаризму» [2, с. 23].

Консенсус у парламенті означає дещо більше, ніж компроміс (чи «угода»). Якщо це рішення парламентської коаліції, то воно неможливе без згоди уряду, а отже, є частиною широкого консенсусу щодо урядування, державної стратегії публічної політики. Якщо ж рішення підтримується голосами як коаліції, так і опозиційних депутатів, тоді це свідчення вкрай важливого процесу – «визрівання» законопроекту у стінах парламенту, його трансформація під впливом раціональних дебатів шляхом урахування різних думок. У цьому контексті слід наголосити на важливості конституційної юстиції.

На заваді формуванню консенсусної культури як важливого складника інституціоналізації парламентаризму в Україні стають такі фактори: «Неефективне функціонування конституційної юстиції. Конституційний Суд України самим фактом свого існування має виступати гарантом балансу повноважень між парламентом та Президентом України. Він повинен оперативно та ефективно вирішувати конституційні спори про компетенцію, вводячи діяльність органів влади у конституційні рамки. Проте орган конституційної юрисдикції використовує свої арбітражні функції неефективно... Невисокий рейтинг довіри та громадського авторитету до державних інститутів. Він зумовлений активним лобіюванням парламентом інтересів «клубної автократії» без урахування наслідків для стану та якісних характеристик широких верств населення з огляду на поглиблення поляризаційних процесів у державі. Криза представницької демократії: конфлікт повноважень та коаліційна більшість. Можна навести багато причин появи політичних конфліктів: проблему існування позафракційних депутатів, політичного «ренегатства», формування коаліції, дострокового припинення повноважень Верховної Ради...» [2, с. 61].

Для «перехідного» суспільства, яке перебуває у стані соціальної та політичної структуризації (і реструктуризації під впливом внутрішньополітичних та зовнішньополітичних чинників), важливим елементом демократизації є інституціоналізація парламенту як складника демократичної політичної системи та водночас політична структуризація парламенту на основі політичного представництва. Роль парламентаризму у політичній структуризації суспільства визначається функціями парламенту: представницькою, законодавчою, установчою (номінаційною), контрольною, фінансовою, зовнішньополітичною тощо.

Процес політичної структуризації парламенту зумовлений інституційними та комунікативними чинниками. До перших належить тип політичного режиму (демократія, авторитаризм, тоталітаризм), форма правління (парламентська, президентська, парламентсько-президентська тощо), електоральна система (мажоритарна, пропорційна, змішана), партійна система (двопартійна, багатопартійна, ін.), а також діяльність фракцій та комітетів як структурних елементів парламентаризму. Одним із важливих чинників інституціоналізації парламентаризму та політичної структуризації парламенту є ідеологічні доктрини, співвідношення їх прихильників у суспільстві та парламенті.

В епоху інтернет-комунікацій одним із визначальних для політичної структуризації парламенту стає комунікативний вимір. Парламент не лише виступає одним із центрів комунікативної взаємодії між інститутами публічної влади (завдяки законодавчій, контрольній та установчій функціям); депутати, реалізуючи представницьку функцію парламенту, виконують роль посередників між публічною владою та громадянським суспільством, вступають у взаємодію із представниками медіа та політичними блогерами, дебатують з іншими парламентарями, комунікують із виборцями тощо.

У процесі комунікативної структуризації парламенту під час раціональних парламентських дебатів між представниками коаліції та опозиції формується консенсусна культура, яка є важливим чинником демократизації.

Солідаризуємось із думкою В. Гошовської, яка наголошує на зв'язку між комунікативними та інституційними чинниками політичної структуризації парламенту: «... набирає ваги процес формування громадянської активності за допомогою джерел неопосередкованої комунікації – можливості одержувати інформацію безпосередньо від суб'єктів парламентської комунікації... Актуалізують проблему впливу громадян на соціально-економічну політику й носії електоральної комунікації, матеріалізовані у формі депутатських запитів. В основі цих документів – проблеми виборців і, природно, вони досить адекватно віддзеркалюють стан справ на місцях та перебувають у площині конкретних функцій парламенту... Має бути зміцнений зв'язок з урядом, парламентська більшість повинна нести всю відповідальність за урядову політику. Особливо важливою є... необхідність подолання індивідуалізму в парламенті, зміцнення зав'язків парламенту з громадськістю, з виборцями. Оскільки суб'єкти владних повноважень органів представницької влади та депутати всіх рівнів своєю діяльністю «конструюють» життя пересічних українців, вони зобов'язані відігравати роль відповідальних посередників між державою та громадянами на основі реалізації ними цінностей у своїй діяльності...» [2, с. 30–31].

На особливу увагу в умовах «перехідного суспільства» заслуговує феномен непотизму як один із факторів інституціоналізації парламентаризму в Україні та політичної структуризації парламенту. Адже непотизм означає, що у процесі формування виборчих списків або заміщенні вакантних посад у керівному складі комітетів, уряді, публічному управлінні загалом одним із головних критеріїв виступають родинні або дружні зв'язки. Часто це означає призначення некомпетентних родичів або друзів. Внаслідок цього приватні або кланові інтереси превалюють над загальнонаціональним інтересом. Система непотизму небезпечна через некомпетентність та пріоритет приватних інтересів над суспільним у політичній діяльності. Відбувається несправедливий розподіл суспільних ресурсів, знижується результативність політики, підвищується рівень конфліктності, зростає корупційний складник. Фактично в умовах поширення непотизму парламент перетворюється на екстрактивний політичний інститут, якому бракує, відповідно до візії Д. Аджемоглу та Дж. Робінсона, плюралізму та централізації [1, с. 85]. У парламенті зникає плюралізм, публічне дебаткування національного інтересу та шляхів його досягнення, натомість відбувається латентне протистояння кланових інтересів. А централізація виявляється неможливою, бо парламент виявляється «розірваним» між різними групами впливу.

Зокрема, за даними медіа, хто з депутатів кому «кум, брат і сват» у ВР України IX скликання, ситуація щодо непотизму така: брати Балоба – Петьовка, брати Микола і Руслан Стефанчуки, брат (С. Львовчкін) і сестра (Ю. Львовчкіна), подружжя Д. Наталуха – А. Шкрум, подружжя Н. Королевська – Ю. Солод, батько (М. Кучер) і донька (Л. Білозір) [4]. Також у парламенті широко представлені родичі впливових політичних діячів та куми. Наведемо декілька прикладів: «Володимир Козак... Обраний до Верховної Ради за списком «Слуга народу» (№ 68). Він є рідним братом невістки Геннадія Кернеса – Юлії... Олексій Мовчан... За підтримки партії «Слуга народу» обраний до Верховної Ради у одномандатному виборчому окрузі № 150. Є племінником колишнього народного депутата Юрія Шаповала («Відродження»), Андрій Холодов... Обраний до Верховної Ради України за списком партії «Слуга народу» (№ 22)... є кумом Віктора Медведчука. Сергій Львовчкін, обраний до Верховної Ради за партійним списком «Опозиційна платформа «За життя»» (№ 5), та Юрій Павленко, обраний до Верховної Ради за партійним списком «Опозиційна платформа «За життя»» (№ 25) є кумами экс-президента України Леоніда Кучми... Ольга Коваль... Обрана до Верховної Ради за списком партії «Слуга народу» (№ 58). Донька колишнього депутата Київської обласної ради від «Сильної України» Володимира Ковалю... Олесь Довгий... Обраний до

Верховної Ради у одномандатному виборчому окрузі № 102 (Кіровоградська область). Син Станіслава Довгого, народного депутата України трьох скликань... Олексій Гончаренко... Обраний до Верховної Ради у одномандатному виборчому окрузі № 137 (Одещина). Син колишнього голови Антимонопольного комітету України Олексія Костусева... Ростислав Тістик... Обраний до Верховної Ради за списком партії «Слуга народу» (№ 111). Син колишнього народного депутата Львівської міської ради від «Свободи» Ярослава Тістика, який володіє бізнесом у сфері оренди нерухомості, торгівлі та громадського харчування», ін. [4]. Окремою формою непотизму є влаштування родичів депутатів як помічників інших народних депутатів. Про це йдеться у матеріалі «Радіо Свободи». Зокрема, наводяться такі дані за 2020–2021 роки: «Ще минулого року «Схеми» виявили півтора десятка родичів депутатів, які влаштувались до них або ж їхніх колег по парламенту – помічниками на громадських засадах. Нині ж «Схеми» нарахували щонайменше 12 родичів народних обранців, які допомагають іншим депутатам за гроші. Найбільше таких у «Слuzі народу» та «Опозиційній платформі «За життя». Щомісяця ці люди отримують десятки тисяч гривень з бюджету. Це – гроші українських платників податків» [5].

Серед причин поширення явища непотизму В. Гошовська виокремлює як історичні та політичні, так і економічні. Вона, зокрема, зазначає: «Явище непотизму в українській політиці зумовлено історією держави. Проблема формування політико-управлінської еліти полягала в тому, що, будучи залежною від соціально-політичних особливостей інших держав, у складі яких перебувала Україна, національна аристократія не змогла повноцінно сформуватися, тоді як на її місце приходили представники нижчих верств, які прагнули взяти максимум із їхнього становища з мінімальною відповідальністю. Таким чином, формування аристократії відбувалося у задушливому світі дріб'язкових можливостей, та належної традиції так і не виникло. Кадровий добір до сучасної політичної еліти в Україні відбувається на основі родинних чи інших близьких зв'язків, спільних меркантильних інтересів чи протекційністських заходів... Особливістю непотизму в Україні є те, що він проявляється в рамках історично зумовленої практики максимальної наживи, поки на це є можливість... Ще однією характерною рисою непотизму в Україні є принцип особистої відданості, коли на посади призначаються ті люди, які сприятимуть примноженню статків клану» [2, с. 62].

Отже, криза сучасного парламентаризму зумовлена інституційними та комунікативними чинниками. Вона проявляється у втраті парламентом реальної законодавчої ініціативи (законопроекти розробляються і вносяться до парламенту іншими суб'єктами законодавчої ініціативи), непотизмі, залежності парламентської більшості від центрів впливу, які перебувають поза парламентом. У цьому контексті проблема відновлення парадигми парламентаризму як «політики за допомогою комунікацій» є дієвим рецептом щодо подолання кризи. Серед перспективних напрямів подальших досліджень слід відзначити стратегічні комунікації парламенту та впровадження механізмів електронного урядування та електронного голосування у парламентську діяльність.

Список використаної літератури

1. Аджемоглу Д., Робінсона Дж. Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності / пер. з англ. О. Дем'янчук. 6-те вид. Київ : Наш Формат. 2021. 640 с.
2. Гошовська В.А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В.А. Гошовська та ін. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
3. Політична наука в Україні. 1991–2016: у 2 т. Т. 2. Теоретико-методологічні засади і концептуальні підсумки вітчизняних досліджень. НАН України, Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І.Ф. Кураса. Київ : Парлам. вид-во, 2016. 704 с.

4. Руденко С. Велика рідня-2019. Хто кому кум, брат, син і донька у новій Верховній Раді. *Еспресо*. 30 липня 2019 року. URL: https://espresso.tv/article/2019/07/29/velyka_ridnya_2019_khto_komu_kum_brat_syn_i_donka_u_noviy_verkhovniy_radi#goog_rewarded.
5. Середа С. «Сімейна рада». Родичі депутатів «на зарплаті» з бюджету. *Радіо Свобода*. 21 жовтня 2021 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/skhemy-rodychi-narodnykh-deputativ-pomichnyky/31519418.html>.
6. Ihalainen P., Ilie C., Palonen K. (Eds.). *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept* (1st ed.). Berghahn Books, 2018. 340 p. URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvgs0b7n>.
7. Ihalainen P., Ilie C., Palonen K. *Parliament as a Conceptual Nexus. Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept* / edited by Pasi Ihalainen et al., 1st ed., Berghahn Books, 2018. P. 1–16. URL: <https://doi.org/10.2307/j.ctvgs0b7n.5>.
8. *Parliamentarism: A Concept and its Practice. The 7th ECPR General Conference took place at Sciences Po Bordeaux, Domaine Universitaire*. (Bordeaux, 04–07 September 2013). URL: <https://ecpr.eu/Events/Event/PanelDetails/540>.

POLITICAL STRUCTURING OF THE PARLIAMENT: INSTITUTIONAL AND COMMUNICATIVE FACTORS

Antin Yuriev

*South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky,
Department of Political Science and Law,
Staroportofrankivska St., 26, 65000, Odessa, Ukraine*

The article identifies the institutional and communicative factors of the political structuring of parliament. Parliament is the core of communicative links between public authorities, deputies and voters, parties, media, and civil society. Communicative interaction, as a factor in the political structuring of parliament, should contribute to the formation of a consensus culture. The role of parliamentarism in the political structuring of society is determined by the functions of parliament: representative, legislative, constituent (nominating), control, financial, foreign policy, etc.

The process of political structuring of parliament is determined by institutional and communicative factors. The former includes the type of political regime (democracy, authoritarianism, totalitarianism), form of government (parliamentary, presidential, parliamentary-presidential, etc.), electoral system (majoritarian, proportional, mixed), party system (two-party, multi-party, etc.), as well as the activities of factions and committees as structural elements of parliamentarism.

In the era of internet communications, the communicative dimension becomes one of the defining factors for the political structuring of parliament. Parliament not only acts as one of the centers of communicative interaction between public authorities (thanks to its legislative, control, and constituent functions). Deputies act as intermediaries between public authorities and civil society, interact with media representatives and political bloggers, debate with other parliamentarians, communicate with voters, etc. Nepotism is noted as one of the factors of the institutionalization of parliamentarism in Ukraine and the political structuring of parliament.

The crisis of parliamentarism manifests itself in the parliament's loss of real legislative initiative, nepotism, and the dependence of the parliamentary majority on centers of influence located outside the parliament. In this context, returning to the concept of parliamentarism as "politics through communications" is an effective prescription for overcoming the crisis. Among promising areas for further research are strategic communications of parliament and the implementation of mechanisms for e-governance and e-voting.

Key words: parliamentarism, parliament, politics, political structuring of parliament, democracy, political institutions, political communications, nepotism.