

УДК 328.1(437):321.7

ІНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЯК КЛЮЧОВА ЛАНКА ПРОЦЕСУ ПЕРЕХОДУ ДО ДЕМОКРАТІЇ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Радім Голечек

*Ужгородський національний університет,
факультет суспільних наук, кафедра політології і державного управління
вул. Університетська, 14, 88000, м. Ужгород, Україна*

Розглянуто генезу інституту парламентаризму в Чеській Республіці в умовах становлення демократії. З'ясовано, що успішний перехід до демократії в даній країні був зумовлений як чинниками політико-культурного характеру, так і вдалим вибором чеськими реформаторами інституційної моделі суспільства. Зроблено висновок, що в Чеській Республіці утвердилася парламентська демократія, а сам парламент перебуває в центрі політичної системи і сприяє її ефективному функціонуванню.

Ключові слова: перехід до демократії, консолідація демократії, парламентаризм, Палата депутатів, Сенат, Чеська Республіка.

Проблема розвитку парламентаризму є однією з найактуальніших у сучасній політичній науці, адже саме парламент є ключовим елементом сучасних політичних систем, а наявність представницької демократії не мислиться без цього інституту. На думку М. Цірнера, ефективність функціонування інституту парламентаризму є своєрідним лакмусовим папірцем, що свідчить про ступінь демократичності/недемократичності суспільства [2, с. 45].

Можемо констатувати, що в останні роки посилюється увага вітчизняних науковців до даної проблематики. Особливу увагу привертає досвід побудови демократичних політичних інститутів у країнах Центрально-Східної Європи (зокрема, у Чехії, Словаччині, Польщі й Угорщині). Їхній досвід є унікальним, оскільки менше ніж за десятиліття вони продемонстрували значні успіхи на шляху формування демократії та ринкової економіки. Намагання України досягти їхнього рівня відповідає прагненням суспільства і держави.

Своєрідним еталоном у середовищі транзитологів прийнято вважати Чеську Республіку (далі – ЧР), адже, на відміну від багатьох інших постсоціалістичних держав, їй вдалося досягти основної мети політичної трансформації – консолідувати демократію як політичний режим. Тому вивчення чеського досвіду побудови демократичного суспільства буде корисним для впровадження позитивних аспектів реформування політичної системи України. Політичні процеси, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, відображають недостатню функціональну дієздатність парламенту України щодо виконання функцій демократичного представницького органу.

З огляду на вищезазначене, автору здається доцільним дослідити специфіку розвитку та трансформацію інституту парламентаризму в контексті становлення демократії в Чеській Республіці.

Спершу варто зазначити, що перехід від тоталітарних або авторитарних режимів до демократичних у країнах Центрально-Східної Європи відбувся за класичною схемою Г. О'Доннелла та Ф. Шміттєра: лібералізація, демократизація та консолідація демократії [1]. Ключовою ознакою цієї концептуальної моделі є те, що кінцевим результатом полі-

тичної трансформації неодмінно має бути становлення функціонального демократичного режиму. Саме за таким варіантом розгорталися події в Чеській Республіці. Водночас у цій країні не можна чітко розмежувати фази лібералізації та демократизації, оскільки реформування інституційної сфери розпочалося ще в період «оксамитової революції».

Специфіка процесу переходу до демократії в Чехії була обумовлена її історичним досвідом, традиціями та політичною культурою. По-перше, Чехія стала однією з небагатьох країн Центрально-Східної Європи, яка в процесі перетворень не використовувала авторитарні інструменти в політичній практиці, адже, на відміну від Словаччини, тут відбувся миттєвий перехід від авторитаризму до демократії, без проміжного періоду. Водночас, володіючи високим рівнем демократичної економічної та політичної культури, вона стартувала в напрямі реформ однією з останніх у своєму регіоні.

По-друге, унікальним у практиці транзитології є і те, що в Чехословаччині в процесі демократичного транзиту відбулося так зване «оксамитове розлучення», внаслідок якого на політичній мапі світу з'явилися два суверенні державні утворення – Чеська і Словацька республіки.

Успіх становлення демократії в Чеській Республіці, на думку Н. Марадик, був обумовлений низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. До об'єктивних чинників варто віднести, передусім, наявність історичних передумов для становлення демократії. Чехію вважають єдиною країною Центральної Європи, яка мала достатньо тривалий і успішний досвід демократичного розвитку в межах існування Чехословацької Республіки, тому під час і після «оксамитової революції» демократія сприймалася чехами як єдина можлива альтернатива суспільного розвитку. Даний факт сприяв відродженню в Чеській Республіці (далі – ЧР) у 1990-х рр. демократичної політичної культури, свідченням чого є прийняття більшістю населення й елітою демократичних цінностей як основи організації суспільно-політичного життя й управління державою і негативне ставлення до недемократичних форм правління [3, с. 48].

Дані соціологічних опитувань дають нам підстави стверджувати, що чехи прихильно ставляться до демократії, усвідомлюючи водночас недоліки цього суспільно-політичного ладу. Так, 2001 р. 70,1% респондентів вважали демократію найкращою формою політичного устрою. 2006 р. відсоток громадян, які вважали демократію оптимальною системою для ЧР, становив 62%, що означає зменшення прихильників цього режиму на 9%. У 2016 р. кількість прихильників демократичного політичного режиму зменшилася до 52% [4, с. 15].

Чехи впевнено декларують, що повернення до авторитарних тенденцій в їхній державі неможливе, оскільки демократія пустила тут глибоке коріння, що проявилось, насамперед, у запровадженні державно-політичних інститутів західного зразка.

Суб'єктивним чинником успішних перетворень у Чеській Республіці можна вважати вдалу «інституційну інженерію» чеських реформаторів. Одразу після «оксамитової революції» відбувся стрімкий процес реформування органів публічної влади. Ключовим чинником цього успіху стало обрання чеською політичною елітою найбільш вдалої для розвитку демократії форми державного правління – парламентської республіки. Нова чеська політична еліта виявляла побоювання, що сильний президент потенційно може послабити демократичні тенденції. Саме тому Конституція Чеської Республіки була спрямована, передусім, на недопущення концентрації влади в руках лідера-автократа. Вона передбачала формування сильного парламенту, який сприяв би консолідації виконавчої влади. Дизайн легіслатури Чеської Республіки передбачає, насамперед, можливість запобігання політичним кризам і розвитку системних партій, здатних перебрати на себе через управління урядом політичну відповідальність за державні справи [3, с. 71–73].

Погоджуємося із Х. Лінцом, який констатує, «що рівень «виживання» парламентських демократій значно вищий, аніж президентських. <...> президенська система є руйнівною для нових демократій. Оскільки президенти, бажаючи максимізувати свій контроль над політичним процесом, прагнуть домінування над законодавчим органом та виводять виконавчу владу за межі впливу політичних сил парламенту, а пов'язані між собою партії, які репрезентують інтереси бюрократичних елементів колишнього режиму, маючи більшість у парламенті, прагнуть делегувати повноваження від парламенту в руки сильному президенту» [5, с. 9].

У даному контексті варто зазначити неординарний факт у конституційній практиці європейських країн: Конституція ЧР прямо не декларує, що держава має форму парламентської республіки, однак багато її положень фіксують цей політико-правовий факт: 1. Парламент виступає основною ланкою функціонування державної влади. Оскільки обидві палати обираються шляхом прямих виборів, його легітимність є незаперечною. Парламент Чеської Республіки (на зразок британського) виступає носієм водночас законодавчих і установчих повноважень. Парламент є двопалатним: нижня палата – Палата депутатів (чеськ. *Poslanecká sněmovna*) налічує 200 представників, що обираються посередництвом виборчої системи пропорційного представництва, а верхня – Сенат (чеськ. *Senát*) складається з 81 представника, обраного за мажоритарною системою в одномандатних округах (ст. 18 Конституції). 2. Президент ЧР до 2013 р. не був наділений безпосередньою легітимністю, оскільки обирався на спільному засіданні обох палат терміном на п'ять років. Глава держави має переважно представницькі повноваження, частина його правових актів для набуття чинності потребують контрасигнації з боку голови уряду чи відповідного міністра. Крім того, президент не є конституційно відповідальною посадовою особою, адже він не несе політичної відповідальності за результати своєї діяльності (ст. 54). 3. Уряд може розпочати працювати тільки після отримання довіри з боку Палати депутатів, є відповідальним перед нею і підконтрольним їй. Крім того, президент не має права за власною ініціативою порушити питання про відставку уряду (ст. 68). 4. Як у більшості бікамеральних парламентів, президент ЧР має право розпустити нижню палату та призначити її дострокові вибори. Однак Сенат у жодному разі не може бути розпущено (ст. 35) [6].

Проаналізувавши Конституцію ЧР, можемо погодитися із В. Лемаком, який вважає, що чеський варіант бікамералізму характеризується певною асиметричністю на користь Палати депутатів. Нижня та верхня палати чеського парламенту не мають однакового правового статусу, тому що їхні компетенції різні. Палата депутатів має перевагу, оскільки саме на неї покладені законодавча та контрольна функції. Сенат відіграє в законодавчому процесі другорядну роль, незважаючи на те, що має право законодавчої ініціативи, може накладати вето на закони, ухвалені нижньою палатою, та вносити до них поправки. Тому основною функцією Сенату є саме представництво інтересів громадян. Сенат на практиці виконує роль додаткового «фільтра», який покращує якість законів [7, с. 212].

Особливістю інституціоналізації демократії в Чехії було також те, що Сенат почав діяти лише з 1996 р., хоча юридично його існування було зафіксоване ще Конституцією 1992 р.

Правовий статус парламенту ЧР визначається, крім статей Конституції (ст. 15–53), Законом про порядок засідання Палати депутатів та Законом про порядок засідання Сенату [8; 9]. Унікальним є те, що чеські законодавці, формулюючи Основний закон, замість звичного викладу переліку повноважень парламенту, задовольнилися лише засадами їх обмеження. Така особливість визначення статусу законодавчого органу є окремим чинником посилення його позицій у системі вищих органів державної влади. Що стосується

нормотворчих повноважень парламенту ЧР, то вони охоплюють дуже широкий спектр, який може бути обмежений лише засадами демократичної правової держави. Законодавчі повноваження, як зазначалося вище, зосереджені в Палаті депутатів. Як виняток, це може робити Сенат в разі дострокового припинення президентом повноважень нижньої палати, причому тільки для врегулювання невідкладних суспільно важливих питань (ст. 33) [6].

Парламент ЧР наділений також низкою установчих функцій, зокрема, щодо глави держави (вибори президента), уряду (висловлення довіри/недовіри) та судів (дача Сенатом згоди на призначення главою держави суддів Конституційного суду). Окрім вищеназваних повноважень, парламент наділений і контрольними функціями, які переважно здійснюються через депутатські запити та діяльність депутатських слідчих комісій.

Отже, трансформація системи органів державної влади в ЧР була складним процесом, що відрізнявся за критеріями глибини й інтенсивності перетворень від процесів інших країн Центрально-Східної Європи. За допомогою впровадження та закріплення демократичних владних інститутів були створені необхідні умови для подальшого розвитку демократії.

Основні положення Конституції Чеської Республіки заклали основи для функціонування демократичного політичного ладу, з ефективною системою стримувань і противаг, яка запобігає концентрації влади в руках лідера-автократа. У результаті, у Чехії утвердилася класична модель парламентської республіки.

Структура й організація чеського парламенту в основних рисах відповідає структурі та принципам організації представницьких органів розвинених демократій. Чеська політична еліта обрала двопалатну структуру парламенту. Це було обумовлено, насамперед, історико-культурними традиціями чеського соціуму. Нова політична еліта запозичила ідею парламентаризму, заснованого на засадах чехословакізму Т.Г. Масарика, а структурна модель була перейнята від федерального парламенту Чехословаччини періоду 1968–1992 рр. Попри складний механізм функціонування, бікамералізм є важливим чинником створення конституційного балансу та стабілізації парламентаризму в ЧР.

У цій державі, на відміну від України, ніколи не виникало дискурсу щодо перерозподілу повноважень у трикутнику «парламент – президент – уряд». Державний механізм Чеської Республіки діє зрозуміло, збалансовано і, що найголовніше, ефективно. Усі органи державної влади за часів існування незалежної Чехії чітко виконували лише свої функції, не зазіхаючи на повноваження, що не входять до їхньої компетенції.

Беручи до уваги завершеність процесу консолідації демократії, варто виокремити стимули, які сприяли цьому успіху в політичному розвитку чеського суспільства. Незважаючи на те, що значна частина сучасних політологів вказують, насамперед, на критичну роль політико-культурних чинників для «вростання» демократії в певне суспільство, а чеська емпірика підтверджує це припущення (станом на 2016 р. частка громадян, переконаних у важливості масової політичної участі, є найвищою саме в Чеській Республіці – 80%), маємо підстави стверджувати, що інституційне будівництво 1990-х рр. сформувало міцну основу для поширення демократичних практик.

Список використаної літератури

1. O'Donnell G., Schmitter P., Whitehead L. Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective / Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. – 81 p.
2. Címer M. Vláda jednej strany v politickom zriadení parlamentnej demokracie. – Interpolis'12. – Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2012. – S. 43–47.

3. Марадик Н. Перехід до демократії в Чеській Республіці: монографія. – Ужгород: Інформаційно-видавничий центр ЗППО, 2012. – 174 с.
4. Mansfeldová Z. Democracy in the Czech Republic An Assessment of Attitudes towards Democratic Values of the Czech population 1990–2001. – Working Papers of the Research Centre for East European Studies. – 2003. – № 44. – 30 p.
5. Линц Х. Опасности президентства. – Пределы власти. – 1994. – № 2–3. – С. 3–24.
6. Ústava České republiky. – Sb. zak. č. 1. – 1993. – S. 1–16.
7. Лемак В. Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації. – Ужгород: Ліра, 2002. – 248 с.
8. Zákon o jednacím řadu Poslaneckesnemovny. – Sb. zak. č. 90. – 1995. – S. 1010–1049.
9. Zákon o jednacím řadu Senátu. – Sb. zak. č. 107. – 1999. – S. 2583–2587.

INSTITUTE OF PARLIAMENTARISM AS KEY ELEMENT IN THE TRANSITION TO DEMOCRACY IN CZECH REPUBLIC

Radim Holecek

*Uzhgorod National University, Faculty of Social Sciences,
Department of Political Science and Public Administration
Universytetska str., 14, 88000, Uzhgorod, Ukraine*

The genesis of the institution of parliamentarism in the Czech Republic in the context of the institutionalization of democracy is considered. The successful transition to the democracy in this country was caused not only by factors of political and cultural character, but also by the successful choice of the Czech reformers of the institutional model of society. It is concluded that parliamentary democracy has been established in the Czech Republic, and the parliament is at the center of the political system and supports its effective functioning.

Key words: transition to democracy, consolidation of democracy, parliamentarism, House of Deputies, Senate, Czech Republic.