

ОЛЕГ МИРОШНІЧЕНКО

експерт з державної політики та європейської інтеграції
Міжнародного центру перспективних досліджень (Київ)

ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА ЯК ОСНОВА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Загострення політичного протистояння і в самому парламенті, і за його межами протягом останніх місяців є очевидним навіть для недосвідчених у політиці громадян. Застосування фізичної сили у стінах Верховної Ради, незграбні й часто-густо вульгарні висловлювання політичних опонентів щодо одне одного, безвідповідальні заяви й нагнітання соціальної напруги заходами політиків, порушення укладених домовленостей — ці та інші чинники парламентаризму лягають тягарем на суспільство через зниження ефективності функціонування законодавчого органу, посилення політичної невизначеності і збільшення політичних ризиків у державі. Втім, поверхові судження на кшталт «наш парламент найгірший» не мали б усталюватися в експертному середовищі. Існує маса об'єктивних факторів, що не дозволяють суспільству зробити безболісний перехід від централізованої моделі ухвалення парламентських рішень радянського зразка, у якій роль депутатів зводилася до механічного підняття рук, до парламентаризму розвинутих європейських демократій.

Важливим чинником нинішньої політичної кризи в державі стали регіональні культурні відмінності. Як зазначає Олена Проскуріна, «регіональні еліти орієнтуються на різні моделі націєбудівництва, мають відмінні зовнішні орієнтації», різні оцінки минулого і ціннісні пріоритети¹. Україна не є унікальною в цьому розумінні. Наприклад, Італію поділяють на економічно розвинуті північ та «відсталий» південь. Аналогічні відмінності притаманні Франції. Канада має лінію поділу відповідно до мовно-культурних особливостей населення — франко- чи англомовного. Практично усім

Українське суспільство не може безболісно перейти від централізованої до парламентської моделі державного управління

¹ Проскуріна, О. Політична культура України: проблеми полярності в політичній культурі як прояв регіональної полярності в державі (www.rusnauka.com/PRNIT_2006/Politologia/15946.doc.htm).

державам з досить великою територією властиві істотні регіональні та ментальні розбіжності. Але в таких країнах сформувалася висока політична культура, вкорінена у традиціях, процедурах і — а це найголовніше — у свідомості представників народу в органах влади. Тому депутати можуть вчасно й ефективно вирішувати складні державні питання. Політична культура розвинутих демократій є речовиною, що цементує всю будівлю парламентаризму.

Політична культура розвинутих демократій є речовиною, що цементує всю будівлю парламентаризму

Політична культура

Розуміння концепції політичної культури в парламентському вимірі потребує окреслення цього поняття. З множини визначень терміну для порівняння далі наведено два.

Політична культура являє собою систему історично сформованих відносно тривких настанов, переконань, уявлень, ціннісних орієнтацій, моделей поведінки в діяльності суб'єктів політичного процесу. Вона містить у собі культуру політичної свідомості, культуру політичної поведінки й культуру функціонування політичних інститутів. Це зафіксований у законах, звичаях, традиціях, політичний досвід суспільства, рівень уявлень про політичний процес².

Політична культура є визначною та зразковою формою політичної філософії, що складається з переконань щодо того, як потрібно налагодити урядове, політичне та економічне життя. Політичні культури створюють рамки для політичних змін і є специфічними для народів, країн та інших груп. Політична культура відрізняється від ідеології тим, що люди можуть мати відмінні погляди на ідеологію (зокрема, що належить робити урядові), але визнавати цінності спільної політичної культури. Втім, деякі ідеології настільки критичні щодо наявного стану речей, що вимагають фундаментальних змін принципів функціонування державного управління. Такі ідеології втілюють і іншу політичну культуру³.

² Політична культура як рівнева характеристика розвитку політичної системи (www.edus.ru/42/read60007.html).

³ Political Culture (en.wikipedia.org/w/index.php?title=Political_culture&oldid=128807911).

Політичну культуру належить розглядати в історичній перспективі. Саме такий підхід дає можливість об'єктивно оцінити стан і динаміку її розвитку в державі.

Будучи історичним феноменом, політична культура має архетипний характер, який великою мірою відтворює себе в поколіннях. Тому зміна суспільно-політичної культури є складним процесом, що зазвичай потребує багатьох десятиліть. Натомість Україна змушена долати довгий шлях до розвинутої демократичної держави за короткий часовий період, коли культурні зміни відстають від вимог часу і хронологічно здебільшого не збігаються зі змінами політичної системи.

Завдяки високому рівню політичної культури загалом і парламентської зокрема політичному життю держави властиві такі риси:

- склад парламенту в належний спосіб репрезентує інтереси суспільства;
- народні депутати віддають перевагу консенсусному методові вирішення гострих політичних питань;
- існує можливість локалізувати складні соціально-політичні проблеми, що потребують парламентського врегулювання;
- учасники законотворчого процесу зважають на думку всіх зацікавлених сторін;
- внаслідок підвищення ефективності парламентської роботи зменшуються часові витрати на роботу над законопроектом.

Політична культура відіграє роль своєрідної оливи, що допомагає безперешкодно обертатися шестірням парламентського механізму. Загалом, що складніше організований парламент і що більшим є його кількісний склад, то гостріше постає потреба у високій політичній культурі. Чи не «найскладнішим» вважають Європейський Парламент, де депутати належать, з одного боку, до певних ідеологічно-партійних угруповань, а з іншого, можуть об'єднуватися як представники своєї країни (так трапляється в тому разі, якщо на

В Україні зміни політичної культури хронологічно не збігаються зі змінами політичної системи

Що більшим є кількісний склад парламенту, то більше він потребує дотримання принципів політичної культури

розгляд винесено питання «життєвого інтересу» для певної країни — члена ЄС). Хоч Європейський Парламент не є парламентом у класичному розумінні, однак усталені в ньому європейські принципи політичної культури можуть правити за взірць злагодженої парламентської роботи та міжінституційної взаємодії.

Політико-культурні середовища

Політична культура існує не автономно, а в тісній взаємодії з політичною системою. «Політичні структури можна розглядати, з одного боку, як продукти відображення політичної культури, а з іншого боку, вони становлять підвалини формування політичної культури»⁴. Дослідники виділяють два основні типи політичних систем⁵ і, відповідно, політичних культурних середовищ:

- Вестмінстерська модель, суттю якої є правління більшості⁶ за двопартійної системи;

- Консенсусна модель, що відображає плюралістичну політичну культуру за багатопартійної системи⁷.

Тепер панівною тенденцією у світі визнано рух до консенсусної моделі. Консенсусній філософії підпорядковано і діяльність європейських органів політичних структур. Саме цю модель застосовують у більшості країн континентальної Європи. Консенсусна модель відповідає потребам суспільств, поділеним за релігійними, ідеологічними, культурними, лінгвістичними ознаками. Така модель видається найбільше прийнятною і для України — з огляду на виклики, що стоять перед нею, і на проголошений курс євроінтеграції.

⁴ Поліщук, М.; Шипунов, Г. Трансформація політичної системи як складової політичного процесу (методологічні аспекти) (www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/Polishch_Shyp.pdf).

⁵ Benoit, K. PO3620 Transition Politics / Trinity College 2005–2006 (www.tcd.ie/Political_Science/Staff/Kenneth.Benoit/transitions/institutions/institutions.html).

⁶ Варіанти, відмінні від Вестмінстерської моделі, передбачають однастайне ухвалення рішень та ухвалення рішень голосами кваліфікованої більшості або принаймні можливість накладання вето заходами меншості.

⁷ Докладніше дві моделі політичної культури описано в уміщеній у цьому збірнику статті Віктора Чумака «Діяльність парламентської опозиції: корисний досвід для України» (прим. ред.).

Величина розбіжностей між політичною культурою суспільства і системою влади, що формується в ньому, позначається на ступені легітимності та авторитеті такої влади в суспільстві. «Сталість і життєздатність будь-якої політичної системи залежить від співвідношення та відповідності її цінностей і цінностей політичної культури. Кількість “позитивних” системних цінностей, що їх приймають усі члени суспільства, визначає міру консенсусу між його окремими компонентами, його стабільність і життєздатність»⁸. Тенденції в діяльності влади протягом останніх місяців в Україні тяжіють до централізму Вестмінстерської моделі, тимчасом як для «поділеної» України природнішою видається модель, побудована на консенсусі.

Політичні події кінця 2004 року неабияк вплинули на формування культурно-політичних цінностей суспільства. Справедливість, відповідальність за неправозгідні дії, свобода слова та самовизначення, національна гордість посіли визначне місце у суспільно-політичному світогляді. Проте тієї високої культурної планки, яку встановили звичайні громадяни, не досягли ані політична система, ані її головні актори (представники і влади, і опозиції). Така ситуація неодмінно створює напругу в суспільстві і ставить під сумнів легітимність влади незалежно від кольору її політичних прапорів.

Досвід Європейського Парламенту

Політична культура Європи почала тяжіти до консенсусної моделі ще в часи запровадження плану Маршала. Парламентську політичну культуру країн — членів ЄС найкраще можна проілюструвати на прикладі Європейського Парламенту.

Європейський Парламент є «принципово консенсусним інститутом»⁹, де ключем до політичного успіху є переговори й формування багатонаціональних та багатопартійних коаліцій (з певних питань. — *Авт.*), які часто перетинають ідеологічні кордони. Жодна з

⁸ Поліщук, М.; Шипунов, Г. Цит. пр.

⁹ Benedetto, G. *Enlargement, Institutional Change and the Pervasiveness of Consensus in the European Parliament* (paper presented at a workshop «The European Parliament after enlargement», Leicester, May 6, 2005).

Нинішній український парламент тяжіє до централістської моделі державотворення, тимчасом як для «поділеної» України природнішою є консенсусна модель

політичних груп не може здобути перевагу самотійно. Щоб домогтися позитивного голосування, групи змушені співпрацювати¹⁰. Рівень співпраці парламентських груп досягає такого рівня, що дві головні політичні групи (Європейська народна партія та Партія європейських соціалістів¹¹) або принаймні більшість їхніх членів зазвичай голосують однаково¹². Втім, така взаємодія не свідчить про «злиття» партій. Щоб у цьому переконатися, досить побувати на дебатах у парламентських комітетах та на пленарних сесіях. Особливу поведінку парламентарів пояснює той факт, що на відміну від національних парламентів, Європейський Парламент не має «родинних зв'язків» з виконавчим органом ЄС — Європейською Комісією (ЄК) та іншою структурою у владному трикутнику ЄС — Радою Міністрів (РМ) країн-членів. Європейське законодавство спільними зусиллями творять Європейська Комісія, Рада Міністрів ЄС та Європейський Парламент. Для того щоб внести свої поправки до нормативних актів ЄС, Парламент мусить здобути абсолютну більшість голосів депутатів. У такому разі виникає більше шансів, що ті поправки не будуть заблоковані в інших двох інституціях. Тому неодмінною умовою впливу на законодавство є співпраця парламентських груп¹³. Ефективний європарламентар — це той, хто може чітко пояснити ту чи ту нормативну новелу своїм колегам з понад двох десятків країн-членів, переконати їх і провести з ними ефективні переговори¹⁴.

Втім, роботі Європейського Парламенту властива й інша риса — нестабільність альянсів. Партнерів знаходять залежно від сфери, до якої належить порушене питання. Отже, вправу у побудові коаліцій депутати повторюють постійно. Так працює Європейський Парламент: щоб перемогти, потрібно створити коаліцію¹⁵.

Неодмінною умовою впливу на законодавство ЄС є співпраця парламентських груп

Робота Європейського Парламенту ґрунтується на постійному творенні коаліцій для голосування з певного питання

¹⁰ Pomorska, K. *Elites Adapting to Europe: Polish Politicians and Diplomats in the European Parliament and the Council*, paper prepared for the Central and East European International Studies Association (CEEISA) 4th Convention, Tartu, 25–27 June 2006 (www.ceeisacnf.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=166479/Pomorska_Szczepanik.doc).

¹¹ EPP and PES.

¹² Kreppel, A. *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press 2002.

¹³ Pomorska, K. *Op. cit.*

¹⁴ Corbett, R.; Jacobs, F.; Shackleton, M. *The European Parliament*. 6th edition. London: John Harper Publishing 2005.

¹⁵ Pomorska, K. *Op. cit.*

Парламентська політична культура в українському вимірі

Розширення повноважень парламенту в системі державної влади було одним з головних завдань політичної реформи. Тим часом посилення ролі законодавчого органу без підкріплення парламентського інституту в Україні високим авторитетом може підважити легітимність цього органу. Зростання рівня політичної культури Верховної Ради має сприяти підвищенню і її авторитету, і ефективності роботи цієї установи.

Політична культура парламенту в контексті євроінтеграції

Політична культура національного парламенту є безпосередньо пов'язана з європейськими амбіціями України. ЄС, окрім економічної, має іншу важливу складову — це «спільність цінностей, яка вітає будь-яку європейську країну, що запровадила демократію, верховенство права та дієву ринкову економіку з будь-яким рівнем достатку»¹⁶. «Європеїзацією» вважають «наростальний процес, що переорієнтовує напрямок та обриси політики тією мірою, якою політична та економічна динаміка ЄС стає частиною організаційної логіки й національної політики та політичних процесів»¹⁷. Динаміка таких процесів була особливо виразною в країнах-аспірантах у процесі їх руху до ЄС. Європейський Союз мав величезний вплив на еволюцію політичної культури в Румунії, Болгарії та Туреччині. Політичні еліти цих країн доклали неабияких зусиль до вкорінення демократичних цінностей ЄС, і така праця виявилася набагато більше значущою ніж формальні заяви щодо можливого членства¹⁸. Українські політики також дедалі частіше вдаються до оцінних суджень, побудованих на порівнянні політичних процесів та кроків політичних опонентів з «нормами ЄС», «європейськими демократіями». Як така, ця тенденція

¹⁶ Cemrek, M. The EU Impact on the Political Culture of Bulgaria, Romania and Turkey (www.cegeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=FC2284F5-419C-4B71-BAE0-1C53626A0648).

¹⁷ Ladrech, R. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, 1994, No. 32/1, p. 71.

¹⁸ Cemrek, M. Op. cit.

є позитивною для зближення української політичної культури з європейською. Однак зазвичай політики послуговуються «європейськими шаблонами» лише для оцінки дій своїх опонентів, виявляючи «парадоксальну неуважність», коли йдеться про застосування таких критеріїв до себе.

Тим часом запровадження європейської політичної культури в українському парламенті має колосальне значення для зближення з ЄС, полегшення переговорних процесів, поліпшення українських європерспектив.

Досліджуючи питання політичної культури, важливо оцінити сумісність сучасної політичної культури в Україні з такою важливою рисою усіх країн — членів ЄС, як готовність передати частину національного суверенітету наднаціональним органам. Втрата повноти суверенітету стосується передусім до таких сфер, як торговельна політика та єдиний ринок¹⁹. Чи готові до цього національно-патріотичні сили? Як відреагують на таку перспективу проросійсько налаштовані політичні сили? Для країн, приєднаних до ЄС порівняно недавно, гіпотетичне обмеження національного суверенітету «компенсував» великий обсяг допомоги під час здійснення реформ та модернізації державного апарату до травня 2004 року. В тому контексті на окрему увагу заслуговує позиція польської партії «Право і Справедливість»²⁰ («ПіС»). «ПіС» апелює до європейської солідарності тоді, коли вона може сподіватися на фінансову або інституційну підтримку від ЄС. Партія використовує Європейський Союз для модернізації та кращого міжнародного позиціонування, одночасно намагаючись уникнути будь-якої втрати суверенітету²¹. Тепер «ПіС» декларує бажання будувати «Європу окремих націй»²². Наведений

Зазвичай українські політики послуговуються «європейськими шаблонами» лише для критики своїх опонентів

¹⁹ Суверенітет у цих сферах держава втрачає у правовому розумінні. Проте країна-член має певний вплив на процес ухвалення рішень через участь у наднаціональних органах ЄС. Міру впливу країни на такий процес (наприклад, величину депутатської квоти в Європейському Парламенті) визначають під час укладення угоди про вступ до ЄС і закріплюють через внесення відповідних змін до договору про ЄС, що його затверджує міжурядова конференція країн-членів.

²⁰ «Право і Справедливість» («Prawo i Sprawiedliwość») — польська політична партія, що нині є частиною коаліції при владі. Партію заснували 2001 року брати Качинські (сьогоднішні Президент і Прем'єр-міністр Республіки Польща).

²¹ Normann, Ch. The Europeanization of the Polish Party System, paper prepared for the JHU-SAIS Conference "Becoming Good Europeans: the New Member States in the European Union", Washington D. C., April 12–13, 2007 (www.sais-jhu.edu/euconference/downloads/normann_v1.pdf).

²² Ibid.

приклад демонструє, як хвиля єврооптимізму в процесі приєднання до ЄС змінилася на єврореалізм після входження до євроспільноти.

Популізм

Боротьба за голоси та уподобання виборців змушує політиків шукати такі комунікативні стратегії, завдяки яким вдалося б завоювати якомога більше електорату. За таких умов дуже важко втримуватися від спокуси і не використовувати популістські гасла та риторичку. Науковий термін «популізм» як такий не має негативного відтінку і охоплює поняття ідеології, яка відображає прагнення «пересічних» людей у їхній боротьбі з привілейованими елітами²³. Існують і альтернативні тлумачення, більше «прив'язані» до української політичної дійсності, наприклад: популізм — це діяльність, що має на меті забезпечити популярність у масах ціною невиправданих обіцянок, демагогічних гасел²⁴. Популізм за другим визначенням має мало спільного з високими стандартами політичної культури. На жаль, популізм неправдоподібних обіцянок і донині залишається спокусливою стратегією для здобуття симпатій електорату. Така ситуація склалася не лише в Україні. А проте, у розвинутих демократіях популістам набагато важче прийти до влади, ніж їхнім колегам у тих країнах, котрі ще не пройшли стадії переходу до демократичної моделі державного управління. Викорінення популізму як інструменту політичного обману можливе за умови, що люди на власному досвіді та помилках навчаться відрізняти реальні обіцянки від нереальних і неконкретних. Саме так, скажімо, сталося під час президентських виборів у Франції у травні 2007 року. Кандидат від соціалістів Сеголен Руаяль не змогла переконати достатню кількість виборців віддати їй свої голоси. Під час виборчої кампанії кандидатка пообіцяла встановити мінімальну заробітну платню обсягом півтори тисячі євро і видавати кожного року 120 тисяч «соціальних квартир», до того ж втілення програми Руаяль мало б коштувати країні лише 55 млрд. євро²⁵. Опонент Руаяль у

Викоренити популізм як інструмент політичного обману вдасться тоді, коли люди відрізнятимуть реальні обіцянки від нереальних

²³ WordNet – a Lexical Database for the English Language (wordnet.princeton.edu/perl/webwn?s=populism).

²⁴ Региональные конфликты и средства массовой информации (conflicts.aznet.org/conflicts/gloss4.htm).

²⁵ Франція: прибічники Саркозі vs. противників Саркозі, *Дзеркало тижня*, 2007, № 16–17, 28 квітня (www.dt.ua/1000/1600/56559).

другому турі, консерватор Ніколя Саркозі зробив ставку на власний професіоналізм і конкретику у відповідях на питання, що хвилювали країну: економічне зростання через триваліший робочий тиждень, жорстка імміграційна політика тощо. Перемога Саркозі засвідчила, зокрема, поразку кандидата-популіста.

Опозиційна та регламентна культура в парламенті

«Наявність парламентської опозиційності — це критерій зрілості демократичного устрою країни»²⁶. Втім, як показує парламентська практика України останніх років, наявність опозиції не є достатньою умовою її ефективності. Опозиція потребує мати можливості впливати на парламентський процес і мусить бути готовою конструктивно працювати в законодавчому органі. Говорячи про можливості, не можна обійти увагою той факт, що протягом останніх місяців до розгляду в сесійному залі Верховної Ради дійшла лише мала частка законопроектів української опозиції. З іншого боку, загальна риторика і поведінка опозиційних фракцій не вражає конструктивністю. Опозиційні політики концентруються радше на тактичних кроках ніж на чіткій довготерміновій стратегії. Намагаються статус опозиції змінити на статус «альтернативної влади»²⁷. Така налаштованість свідчить і про невміння провладної більшості працювати з опозицією, і про невміння опозиції виступати ефективною стороною законотворчого процесу.

Аналізуючи іноземний досвід, можна констатувати, що більшість країн з розвинутими демократіями не мають окремого закону, що регламентує права опозиції. Такі норми зазвичай містяться у зводі парламентських процедур (регламенті). Представники української опозиції, хоч їхнє бажання й не узгоджується з сучасними традиціями європейського парламентаризму, все ж прагнуть закріпити свої права саме у вигляді закону, оскільки їхні права систематично виявляються порушеними через недотримання регламентних процедур.

Владна коаліція у Верховній Раді не вміє працювати з опозицією, а та діє неконструктивно

²⁶ Дармограй, Н. Державно-владна культура управління трансформаційного періоду (www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-2/txts/phil05dnmutp.pdf).

²⁷ Лещенко, С. Дмитрий Выдрин: Янукович сегодня похож на Маугли (www.pravda.com.ua/ru/news/2007/5/10/58515.htm).

Парламентська більшість порушує не лише права опозиції на розгляд «опозиційних» законопроектів, а й регламент, допускаючи голосування за питання, що не ввійшли до порядку денного; не дотримуючи визначених процедур проходження законопроекту через комітети та комісії Верховної Ради, голосуючи картками відсутніх депутатів тощо. Розв’язання цих проблем через ухвалення закону про регламент є простим на вигляд, але неоднозначним рішенням. Наприклад, у більшості демократичних країн регламент залишається зводом внутрішніх правил діяльності законодавчого органу і не має сили закону, і ця обставина не перешкоджає парламентові працювати ефективно. Свідоме й сумлінне дотримання регламенту є засадничим принципом демократичного функціонування парламенту. Порушення регламентних процедур знижує легітимність законів, розмиває норми моралі і стимулює дальшу деградацію політичної культури депутатів.

Формування коаліції

На старті парламентської виборчої кампанії 2006 року виборці голосували за певні політичні сили, сподіваючись на їх об’єднання у складі парламентської більшої. Йдеться передусім про політичні сили «помаранчевого спектру» — ті, хто підтримував Віктора Ющенка в його боротьбі за президентство 2004 року. Можна також припустити, що негласний мандат від виборців на створення коаліції, напевно, отримали й такі політичні сили, як КПУ і Партія регіонів.

В українському контексті існування «коаліційного мандату» у «помаранчевих» партій під час парламентських виборів 2006 року не сприяло їх конструктивним переговорам. Знаючи про суспільні очікування щодо складу «майбутньої коаліції», кожний її учасник намагався отримати максимум від своїх партнерів, виявляючи мінімум поступливості і спільного стратегічного бачення.

Втім, як засвідчили коаліційні переговори, в політиці немає нічого неможливого, і політики готові розглядати будь-які варіанти домовленостей, зокрема й створення «безмандатних коаліцій». Формування коаліції завжди є компромісним процесом, у якому сторони досягають компромісів задля реалізації політики. Проблема

полягає лише в тому, що виборці, проголосувавши за політичні сили, втрачають головний і найдієвіший важіль впливу на своїх обранців. Отже, «волевиявлення виборців при створенні правлячої коаліції може бути враховане не повною мірою, оскільки на рішення про об'єднання своїх представників з тими чи іншими політичними силами в парламенті вони вплинути не зможуть»²⁸. Дальша легітимація коаліцій, на створення яких «не дали дозволу виборці», найчастіше буває пов'язана з труднощами.

Імперативний мандат

Трактування інституту імперативного мандату в українському політикумі не збігається з його загальновизнаним змістом. Більшість юридичних довідників розшифровують це поняття так: «Імперативний мандат — форма відповідальності депутатів представницьких органів, що передбачає безумовне виконання ними наказів виборців. Наявність імперативного мандата у правовій системі держави передбачає законодавчо закріплене право відкликання депутатів виборцями»²⁹. Натомість в українському розумінні «імперативний мандат» набув «трохи» іншого вигляду: це форма відповідальності депутата перед керівництвом фракції, що передбачає безумовне підпорядкування їй депутата. Підміна понять є явною.

Дискусію щодо нагальної потреби запровадити імперативний мандат спричинила низька дисципліна депутатів опозиційних фракцій у парламенті V скликання. Проте аналогічні проблеми напевно виникли б і в парламентській опозиції IV скликання за умови дії пропорційної системи. Імперативного мандату вимагають ті політичні сили, котрі не здатні забезпечити належну партійну дисципліну перебуваючи в опозиції.

Імперативний мандат є досить рідкісним явищем у політичних системах світу, за винятком країн, що їх не вважають демократичними.

Імперативний мандат — це форма відповідальності депутата не перед фракцією, а перед виборцями за виконання їхніх наказів

²⁸ Розвиток політичної системи України та системного державного управління (www.alex.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=201&Itemid=89).

²⁹ Рахманін, С. Заборона на право ходити наліво, *Дзеркало тижня*, 2007, № 2 (631), 20–26 січня (www.dt.ua/1000/1030/55653).

За даними, одержаними з відкритих джерел, інститут імперативного мандату, крім Російської Федерації, передбачений на Кубі, у Китаї, КНДР, В'єтнамі, Індії, ПАР, Нігерії та Вануату. В Україні проблема «імперативізації» депутатів пов'язана з бажанням керівництва фракцій мати змогу блокувати їхнє вільне волевиявлення. Незважаючи на часті звинувачення у купівлі голосів та шантажі депутатів з опозиції, прибічники імперативного мандату в Україні так і не спромоглися надати достатніх доказів таких фактів.

Проблему «невірності» депутатів під час голосувань належить розв'язувати традиційними методами: зміцнюючи ідеологічні переконання депутатів, ретельніше відбираючи кандидатури під час формування списків, віддаючи перевагу кандидатам з високим рівнем соціальної і політичної зрілості, політичної культури. Оптимальним рішенням на рівні закону було б здійснення реформи виборчого законодавства, яке запроваджувало б складання регіональних партійних списків або відкритих списків.

Депутатські привілеї

Перш ніж характеризувати нинішні привілеї депутатів Верховної Ради, автор пропонує короткий екскурс в історію.

Виникнення сучасної концепції парламентських привілеїв пов'язують з сесією парламенту Великобританії 1397 року, коли Палата Громад оприлюднила білль, у якому викрила скандальні фінансові махінації короля Ричарда II. Томаса Гаксі, депутата, що виступив проти короля, засуджено до страти за зраду. Однак вироку не виконано: король відпустив Гаксі. Отже, в історичному контексті парламентські привілеї — це продукт прямої та реальної загрози Корони та Палати Лордів правам Палати Громад. Представники народу прагнули забезпечити свої права і захистити їх від зазіхань королівської влади. На початковому етапі йшлося про захист свободи слова. Вперше відповідний принцип закріплено в Біллі про права 1689 року. Свобода від арешту (недоторканність) була офіційно встановлена пізніше і стосувалася тільки до цивільних справ. У державі з домінуванням стабільних традиційних політичних

Керівники парламентських фракцій прагнуть мати змогу блокувати вільне волевиявлення депутатів

цінностей такий підхід виявився ефективним механізмом законодавчого врегулювання, яке відбулося органічно та без розподілу основних привілеїв на види. Концепція парламентських привілеїв виросла з розуміння того, що представники депутатського корпусу отримували їх разом з повноваженнями від електорату³⁰.

Отже, депутатські привілеї встановлюють для того, щоб створити парламентареві належні умови для ефективної роботи. Тим часом в Україні аж ніяк не всі претенденти прагнуть здобути мандат лише для сумлінного виконання депутатських обов'язків. Дехто потребує «іммунітету» від відповідальності за скоєні злочини. Якщо ж правоохоронні органи домагаються, щоб Верховна Рада дала дозвіл на притягнення такого народного депутата до відповідальності, то їхні дії парламентарі негайно оголошують політичним переслідуванням. Такі обставини виникають не тільки через те, що депутати зловживають своїми привілеями. Нерідко правоохоронні органи притримують звинувачувальні матеріали до «моменту Х», щоб впливати на позицію парламентаря. Найпростішим способом уникнути зловживань депутатським іммунітетом було б повне скасування цього інституту. Втім, факт існування депутатської недоторканності в багатьох демократичних країнах свідчить про те, що депутатські зловживання можна блокувати в інший спосіб. У нинішній системі формування списків кандидатів у народні депутати вирішальний голос мають партійні лідери: саме вони вказують, хто і на якій позиції ввійде до таких списків. Несумлінність у доборі кандидатів згодом стає головною причиною зловживань осіб, що отримують мандати.

В багатьох демократичних країнах діє норма про депутатський індемнітет³¹. Тож часто радикальні або неправдиві висловлювання депутатів, перекручування фактів у їхніх повідомленнях, якими рясніють ЗМІ, підштовхує до висновку про низький рівень культури у використанні індемнітету в Україні. Парламентар не має і не може мати нормативних обмежень щодо висловлення своїх поглядів на проблеми. А проте, на рівні кожної окремої особи має спрацьовувати

Одна з головних причин зловживання депутатською недоторканністю — несумлінність формування списків кандидатів

³⁰ *Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України, Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ 2007, с. 4–5 (www.laboratory.kiev.ua/docs/files/12/1174577729_ans.pdf).*

³¹ Індемнітет — свобода від відповідальності за висловлювання під час здійснення депутатських повноважень.

певний комплекс етичних норм, оскільки депутатські зловживання свободою слова лише знижують авторитет законодавчого органу.

Методи підвищення рівня політичної культури

Традиційно політична культура розвивалася еволюційним шляхом: на власних помилках політики навчилися дотримуватися певних стандартів роботи, норм поведінки, бо зрозуміли, що тоді вони діятимуть ефективніше. Попри те що «політична культура є найконсервативнішим елементом політичної системи»³², доконечна потреба підвищити її рівень в Україні мало в кого викликає сумнів. Можна виділити кілька основних способів впливу на рівень політичної культури парламенту.

Запровадження правових норм

Політична культура і політична система зумовлюють одна одну. Отже, сталі зміни політичної системи здатні спричинити відповідні зміни політичної культури. З цього випливає доцільність запровадження спеціальних правових норм задля змін політичної культури. Йдеться про те, що ухвалення певних законів та поява підзаконних актів, наприклад, запровадження відкритих списків кандидатів у народні депутати, дозвіл пересічним громадянам відвідувати засідання комітетів Верховної Ради і т. ін. створюють певні правові рамки, до яких згодом пристосовується і політична культура.

Освітні заходи

Підвищити рівень політичної культури навряд чи вдасться, застосовуючи тільки нормотворчий підхід. Формальне виконання вимог закону аж ніяк не завжди гарантує ефективність і дієвість правових норм. Політична культура дуже часто лежить поза площиною законів. Звідси випливає потреба не обмежуватися нормотворчими методами. Культура, що зумовлює індивідуальну поведінку окремих

Законодавчі зміни, зокрема запровадження відкритих списків на виборах, створюють правові рамки, до яких змушена пристосовуватися політична культура

³² Політична культура як рівнева характеристика розвитку політичної системи (www.edus.ru/42/read60007.html).

парламентарів і всього депутатського корпусу, є також індивідуальним і колективним відображенням рівня їхнього загальнолюдського та професійного розвитку. Тому доцільно було б здійснювати освітні заходи, такі як:

- організація державних курсів для народних депутатів (вступний курс після отримання мандату і періодичні курси підвищення кваліфікації);
- спеціальні курси при партіях;
- ознайомчі відвідини колег-депутатів в іноземних парламентах;
- організація шкіл для молоді з політичними амбіціями.

Контроль громадянського суспільства та мас-медіа над діяльністю парламенту

Цей метод є чи не найдієвішим інструментом впливу на парламентську політичну культуру. Маючи в розпорядженні кваліфікованих експертів з громадської політики, громадянське суспільство пропонує належний аналіз подій і разом з незалежними ЗМІ розповсюджує таку інформацію в суспільстві.