

**О. О. ДОЛЖЕНКОВ***Південноукраїнський національний педагогічний університет  
імені К. Д. Ушинського, м. Одеса*

## **ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В КОНТЕКСТІ ПОСТРАДЯНСЬКОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 2(37), с. 13–19

*Розвиток парламентаризму — процес, який у перебігу пострадянських політичних трансформацій значною мірою є індикатором ступеня демократизації тієї чи іншої країни. У країнах, що постали внаслідок дезінтеграції СРСР, цей процес не уник прискіпливої уваги науковців.*

Коло дослідників згаданої проблематики на пострадянському просторі складають А. Матусевич, Г. Нечипоренко, В. Реут, М. С'єдін, Ю. Шемшученко. У контексті поділу влади, забезпечення системи стримувань та противаг роль парламенту аналізують А. Єгоров, Г. Журавльова, Л. Кривенко, В. Кучинський та ін.

Поряд з цим, аналізуючи стан наукової розробленості проблеми, слід наголосити на актуальності порівняльних досліджень становлення парламентів у пострадянських країнах, насамперед в силу того, що саме вони в умовах домінування авторитарних тенденцій залишаються останнім “бастіоном” демократії.

Зокрема, характеризуючи стан парламентаризму в Росії та Україні, український дослідник М. С'єдін зауважує: “Компаративний аналіз цього процесу, використання історичних порівнянь дає підстави з високим ступенем вірогідності стверджувати про наявність загальних закономірностей і тенденцій становлення парламентаризму в країнах перехідного періоду”. Особливо важливим, зазначає далі М. С'єдін, вважається “висновок про можливість відхилень цього універсального явища від своїх загальноцивілізаційних форм, що викликано як соціокультурними особливостями країни, так і зміщенням (іноді доволі істотним)

акцентів в основних напрямках традиційної парламентської діяльності з урахуванням зміни завдань, що вирішуються”. Подібне розуміння процесів становлення парламентаризму, на думку автора, “дає можливість ширше поглянути на проблеми, що їх переживають не тільки російській і українській парламентаризм, а й парламентська демократія в цілому” [1, 13].

Виявимо зміст політичних процесів, пов'язаних із місцем парламенту у системі поділу влади в Україні, та окреслимо виклики вітчизняному парламентаризму на підставі розгляду білоруського досвіду.

З початку 90-х років в Україні сформувалася система влади, основу якої становило домінування парламенту. Демократичні перетворення вимагали поступової передачі парламентом невластивих йому повноважень іншим суб'єктам політики. Натомість розпочалася безперспективна боротьба між парламентом і Президентом України за владу. Така ситуація призвела до розбалансування системи організації влади на рівні “компромісної” Конституції 1996 р. Як наслідок, Президент України одержав надмірні повноваження, зокрема, можливість контролювати уряд і вертикаль органів виконавчої влади, не несучи політичної відповідальності за їхню діяльність. Склалася ситуація, коли в Україні діяли два уряди. Один — на базі Адміністра-

ції Президента, другий — офіційно діючий, але насправді номінальний, оскільки він фактично виконував вказівки першого.

Поступово в країні постала підпорядкованість президенту не лише уряду, а й (значною мірою) парламенту. Однією з основних причин такої ситуації дослідники вважають суб'єктивне прагнення Президента України Л. Кучми мати справу з цілковито підконтрольним його впливу законодавчим органом. Серед засобів системного впливу президента на парламент, які далеко не завжди відзначалися легітимністю, можна назвати: 1) пониження ролі парламенту як всенародно обраного органу через погрози проведення різного роду референдумів; 2) намагання всебічного обмеження можливостей органів парламентського контролю; 3) негативне висвітлення діяльності парламенту в підконтрольних президентським структурам ЗМІ; 4) латентний вплив на формування парламентського керівництва і внутрішньої структури законодавчого органу; 5) вплив на виборче законодавство і процес парламентських виборів; 6) обмеження діяльності парламентської опозиції.

Реалізована в Україні на основі Конституції 1996 р. президентсько-парламентська модель засвідчила такі її вади:

1) політичні сили, представлені за результатами виборів у парламенті, не мають повноважень щодо формування уряду, за винятком надання згоди президенту на призначення прем'єр-міністра;

2) позапарламентський спосіб формування уряду зумовлює ситуацію протистояння його з парламентом. Депутати у процесі підготовки урядом законопроектів фактично відсторонені від цього процесу, що зумовлює гостроту дебатів у процесі їх проходження в законодавчому органі.

Свідченням того, що в Україні так звана президентсько-парламентська модель організації взаємодії між гілками влади не привела до оптимального перерозподілу владних функцій, постали численні спроби запровадження конституційної реформи, ініційовані як з провладного, так і з опозиційного табору. Планувалося, що конституційні запобіжники

дадуть можливість уникнути перманентних кон'юнктурних змін уряду, урядових криз, сприятимуть підвищенню відповідальності законодавчої влади перед суспільством, ефективності її діяльності, що, у свою чергу, створило б реальні стимули для становлення в Україні тривалих демократичних традицій.

Не вдаючись у сутність змін, внесених під час нетривалого впровадження конституційної реформи (з 2006 по 2010 рр.), (вони докладно висвітлені і проаналізовані у періодиці та в наукових виданнях. — *О. Д.*), потрібно відзначити, що побіжна оцінка цих змін, альтернативних пропозицій, які висувалися у зазначений проміжок часу, а також і досвіду розвинених європейських країн, давала підстави для формулювання основних складових можливої конституційної реформи:

1) позбавлення президента права без згоди Верховної Ради України звільняти прем'єр-міністра;

2) забезпечення парламентської відповідальності уряду і спільного політичного інтересу урядовців та народних депутатів;

3) призначення і звільнення членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних та місцевих органів виконавчої влади за рішенням (поданням) прем'єр-міністра.

Проте конституційна реформа, ухвалена законопроектом № 4180 від 8 грудня 2004 р., вирішила ці завдання лише частково. Вона виявилася не стільки спробою налагодити продуману, теоретично і практично вивірену систему стримувань та противаг, скільки спробою вирішити практично-політичні завдання, пов'язані з передачею влади від Л. Кучми до В. Ющенка на умовах значного обмеження влади останнього, що мало б слугувати певною гарантією безпеки для пов'язаних з попередньою владою елітних груп. Відповідно, компромісний, вимушений характер першого етапу політичної реформи визначив її нетривалий характер. Ситуація могла б розвиватися за двома схемами: або продовження (радше завершення) реформування, внаслідок чого центр прийняття основних політичних рішень перейшов би, за прикладом більшості європейських країн,

від президента до тандему парламент–уряд; або повернення до жорсткої, де-факто супер-президентської системи з відчутним авторитарним трендом, характерної для більшості країн СНД.

“Чи є Верховна Рада України еталоном парламентської діяльності, ядром інституту парламентаризму?” — ставили у 2010 р. питання політологи В. Соколов та О. Давиденко, даючи таку відповідь: “На жаль, ні. (...) іще потрібні час і зусилля для створення нового стабільного та ефективного органу законодавчої влади” [2, 78].

Як показали політичні події 2010–2012 рр., що розпочалися із повернення до старої редакції Конституції та завершилися формуванням нового складу парламенту у 2012 р., їх сутнісним змістом була концентрація як виконавчої, так і законодавчої (а значною мірою і судової) влади в руках тієї партії, до якої належить глава держави. Окреслені вище вади президентсько-парламентської моделі були вирішені шляхом формування однопартійної парламентської більшості, що, з одного боку, усунуло підстави для безперспективного протистояння по лініях “президент – парламент” (характерні для періоду до 2004 р.) та “президент – прем’єр” (чим відзначився період дії конституційної реформи у 2006–2010 рр.). Однак вирішивши ці, значною мірою технологічні питання, така концентрація влади і відповідальності не стала успішною як за її соціально-економічними наслідками, так і за впливом на процес демократизації у цілому, та, зокрема, на утвердження такої моделі парламентаризму, яка б забезпечувала самостійне гідне місце вищого законодавчого органу в системі стримувань та противаг.

З точки зору еволюції такої моделі парламентаризму, яка утвердилася в Україні в 2012 р., інтерес представляє досвід утвердження авторитарної моделі влади, із “сильним” президентом та “слабким” парламентом, у Білорусі. Спроба екстраполяції цього процесу, що охопив період з 1994 до початку 2000-х років, на найближче майбутнє українського парламентаризму може виявитися ефективною з точки зору пошуку паралелей

у змісті близьких політичних процесів у близьких за політичною культурою країнах, а відтак сприяти ефективному прогнозуванню.

Перехід обраної ще в 1990 р. Верховної Ради Білорусі від статусу декоративного, провінційного парламенту до статусу вищого представницького органу суверенної держави виявив психологічну, етичну та інтелектуальну неспроможність значної частини депутатського корпусу. Частина депутатів, яка складала так зване парламентське болото, була готова йти в будь-якому напрямі, визначеному офіційним лідером. Така ситуація збереглася і після виборів нового складу парламенту у 1995 р. На першому етапі практично всі пропозиції новообраного президента О. Лукашенка мали в парламенті одностайну підтримку, але згодом все більша й більша кількість депутатів почала опонувати президентській команді. Фракційна боротьба всередині парламенту припинилась, і з багатьох кардинальних питань носії протилежних поглядів виступили єдиним опозиційним фронтом стосовно президентських рішень, про що неодноразово заявляв сам О. Лукашенко. Напередодні ж нових парламентських виборів 1995 р. фракційна боротьба знову посилилась.

Рівень політичного аналізу, політичного прогнозу, а врешті й рівень кваліфікації, виявлений білоруським парламентом при вирішенні питань, пов’язаних із проведенням виборів у вищій і місцеві органи представницької влади у 1995 р., спровокували найсильнішу кризу, яка порушила самі основи конституційного устрою держави. Аналізуючи сутність цієї кризи з точки зору розвитку парламентаризму, директор Білоруського інституту державного будівництва і законодавства А. Матусевич зазначав: “Порушилась по ряду моментів ієрархія законів і постанов, постійними стали суперечки про компетенцію між законодавчою і виконавчою владами. Таке становище потягло за собою правовий нігілізм, нестійкість відносин, ріст правопорушень. Знизився авторитет державної влади і законів, виникла потреба в розширенні сфери діяльності контролюючих, судових та інших

правоохоронних органів. ...стало можливим констатувати наявність у республіці явної правової кризи. Таким чином, процес масованої, хаотичної і безсистемної правотворчості передував прийняттю нової Конституції Республіки Білорусь” [3, 5].

Прийняття конституції Республіки Білорусь не посприяло встановленню балансу між гілками влади й демократичному розвитку парламентаризму. Аналізуючи політико-правову ситуацію, яка склалася після прийняття конституції, Ю. Воскресенський зазначає: “Конституція Білорусі відзначається незбалансованістю. Президент Республіки Білорусь по суті позбавляє парламент фінансового верховенства. Це виражається в тому, що, по-перше, він призначає, хоча й зі згоди верхньої палати — Ради Республіки, Голову і членів правління Національного банку. Але, що не менш важливо, без будь-якої згоди він може їх звільнити з посади. У результаті — повна їх залежність від Президента. По-друге, хоча Парламент наділений правом розглядати проекти законів “про утвердження республіканського бюджету і звіту про його виконання” (ст. 97, п. 2 Конституції Республіки Білорусь), але це бюджетне право дуже девальвоване. Насамперед тому, що вносить бюджет у Парламент Президент (ст. 107, абз. 4). Прикметно, що у ст. 84 про Президента Республіки Білорусь, де визначається його місце в політичній системі, нічого не говориться про бюджетне право президента. Характер безцеремонності стосовно парламенту мають також такі статті Конституції Республіки Білорусь, як — ст. 84, п. 12: Президент “звертається з посланнями до Парламенту, які заслуховуються без обговорення”; ст. 95, абз. 6: “Позачергові сесії відкриваються і закриваються указами Президента”; ст. 99, абз. 2: “Законопроекти, наслідком прийняття яких може бути скорочення державних коштів, створення або збільшення витрат, можуть вноситися у Палату представників лише зі згоди Президента або за його дорученням — Урядом”. Загалом, роблять висновок дослідники, статті білоруської Конституції, присвячені законотворчому процесові, “більше нагадують

не Конституцію ХХ століття, а укази царів ще давніх цивілізацій. Настільки велика роль Президента і мала — Парламенту” [4, 113–114].

Одним із важелів додаткового контролю за діяльністю парламентарів є практика своєрідної “плати за лояльність”, коли після закінчення каденції, у разі непереобрання, екс-депутатам гарантується продовження кар’єри вже у виконавчій гілці влади. За рік до закінчення повноважень Національних зборів другого скликання, у грудні 2003 р., О. Лукашенко офіційно заявив у виступі перед депутатами: “Щодо подальших перспектив депутатів. Я виконую свої обіцянки. Поставив конкретне завдання: від мого імені поговорити з кожним депутатом. Де він себе бачить після парламентських виборів? Ми маємо це питання вирішити вже з весняної сесії. Хтось піде працювати керівником підприємства, хтось у виконавчу владу... Звичайно, якщо вони йдуть працювати в державні структури, вони повинні проводити той курс, який сьогодні схвалено народом. Я не хочу різкіше говорити, ви розумієте, про що йде мова. Тому якщо ви віддані цьому курсу, будь ласка, приходьте і працюйте” [5, 9].

Розвиток компетенції парламенту, як відомо, пов’язаний з цілим рядом закономірностей. Для пострадянських країн протягом останнього десятиліття серед найбільш типових і характерних закономірностей слід відзначити передусім напружені відносини між главою держави і парламентом. Причому посилення ролі президента почасти обмежує законодавчу діяльність парламенту, оскільки правові акти глави держави набули самодостатнього значення у правовій системі, нерідко ігноруючи й випереджаючи прийняття законів. І для України, і для Білорусі характерними є спроби запровадження своєрідного альтернативного правового регулювання поряд із законом замість його розвитку і конкретизації. Наприклад, згідно з п. 4 Перехідних положень чинної Конституції України Президент протягом 1996–1999 рр. мав право видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту

до Верховної Ради. У Білорусі ж тенденція до президентської правотворчості виявилась чи не найвиразніше на пострадянському просторі та, врешті, отримала закріплення у білоруській державно-правовій моделі.

Як свідчить проведений автором аналіз, у Білорусі президентська адміністрація разом з урядом фактично реалізують не тільки управлінський потенціал, а й здійснюють на практиці законодавчу владу [6]. Депутати Палати представників висловлюють свою думку, обговорюють законопроекти і вносять до них поправки, однак ключову роль у прийнятті остаточних рішень щодо прийняття законів відіграють президент і керівники уряду. Статус Національних зборів дещо невизначений, вони діють в обстановці явного дефіциту законодавчої влади, за відсутності фракцій політичних партій, крім великої групи депутатів, які представляють на ділі правлячу партію чиновників. Спроби організаційного оформлення парламентської опозиції призводять лише до безцеремонного цькування депутатів, які наважуються ставити під сумнів політику президента. Наприклад, у щорічному зверненні до парламенту 2003 р. О. Лукашенко не втримався від спокуси некоректно прокоментувати легітимну політичну діяльність нечисленної опозиційної групи: “Декілька слів про депутатські групи. Більшість їх створено з метою сприяння вирішенню складних економічних та соціальних проблем, участі в міжпарламентських відносинах. Позиція цих груп конструктивна. Однак деяких депутатів не влаштовує такий стиль роботи. Відома депутатська група втягнулася у політичні ігри, спрямовані на дестабілізацію обстановки в суспільстві. Під виглядом “круглих столів”, семінарів вона спробувала проводити політичні кампанії антидержавної спрямованості, як мені доповідали, у стінах Парламенту, ухвалювали провокаційні звернення... Хоча у декого вистачило розуму дистанціюватися від скоєного, факт, тим не менше, звершився. І цим, звісно, ми завдаємо значної шкоди авторитету Національних зборів. Я вже не раз казав про те, що люди, які намагаються збудити політичну ситуацію

в країні, не демократи і не реформатори, найчастіше — просто демагоги, які прикривають свої особисті капітали” [7, 55–56].

По суті, білоруський парламент позбавлений внутрішньої політичної структури, а отже, у ньому не діє система стримувань і противаг. Однак після конституційної реформи 1996 р., очевидно не без підказки “згори”, депутати Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь першого скликання передбачили у своєму регламенті можливість створення лише депутатських груп (а не фракцій), чим істотно знизили обсяг прав депутатських об’єднань. Так, згідно з регламентом депутатські групи позбавлені права вносити від свого імені законопроекти до Палати представників (тобто не є суб’єктами законодавчої ініціативи), їхні керівники не входять до ради Палати (тоді як керівники фракцій Верховної Ради Білорусі входили до її президії). Депутати одночасно мають право входити до кількох депутатських груп, що аж ніяк не сприяє структуризації представницького органу. Якщо у першому скликанні Національних зборів все ж була нечисленна опозиційна група “Республіка” (10 депутатів, тобто близько 9 % парламентарів), то, починаючи з чергових виборів у листопаді 2004 р. і дотепер, до Національних зборів не було обрано жодного опозиціонера.

Білоруський парламент здебільшого є функцією декорації, яка покликана свідчити про наявність демократії. Його законотворчі та контрольні функції знівельовано так само, як і представницькі. Депутатів Національних зборів весь час підключають до прийняття державних рішень, однак їх участь у цьому процесі досить обмежена, іноді мінімальна. Монополія на розробку найважливіших законів належить президентській адміністрації. Остання фактично визнає за Палатою представників лише консультативну роль і функцію зовнішньої співучасті у законодавчому процесі. Для Республіки Білорусь має місце також проблема невизнання легітимності Національних зборів низкою держав та міжнародних структур [8, 41–42].

Аналізуючи у порівняльному аспекті суттєві відмінності ролі білоруського парламенту у політичній системі, можна виокремити ключові відмінності нинішнього стану парламентаризму в Україні, а саме:

1) білоруський парламент не є єдиним законодавчим органом. Більшістю голосів від складу обох палат він може на пропозицію президента делегувати йому законодавчі повноваження на видання декретів, що мають силу закону. Не можуть бути делеговані президенту Білорусі лише найважливіші законодавчі повноваження, а саме зміни і доповнення конституції, програмних законів, у тому числі тих, що стосуються прав і свобод громадян, бюджету, порядку виборів президента та парламенту. У силу “особливої необхідності” — поняття, що не регламентоване безпосередньо конституцією — білоруський президент має право займатись законотворчістю і на власний розсуд, без попереднього делегування йому законодавчих повноважень, видаючи так звані тимчасові декрети, що мають силу закону. Такі тимчасові декрети президента можуть бути скасованими лише кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів від складу обох палат парламенту, в який вони мусять бути подані для розгляду в триденний строк;

2) політичне структурування білоруського парламенту штучно (на рівні регламенту, а також адміністративного контролю за виборчим процесом) знівельовано. Він не є майданчиком для суперництва влади й опозиції, для маніфестації програмних позицій політичних сил — отже, зокрема, не може повноцінно виконувати контрольну та законодавчу функцію;

3) більш скромною є участь білоруського парламенту у важливих кадрових призначеннях. Так, судді системи загальних судів, що обираються в Україні парламентом, у Білорусі призначаються президентом; у разі подвійного відхилення кандидатури прем'єр-міністра білоруський парламент може бути розпущено і та ж сама особа представлена на затвердження новообраному складу парламенту; голова національного банку в Білорусі призначається президентом, в Україні — пар-

ламентом; білоруський парламент не може висловити недовіри генеральному прокурору тощо. Сукупно це свідчить про те, що порівняно з Україною баланс у відносинах президент — парламент відчутно зміщений на користь першого.

Таким чином, можна зробити висновок, що білоруська політична система має виразно авторитарний характер, а в українській політичній системі такі тенденції лише наростають (що насамперед відображається у фактичному місці парламенту в системі поділу влади). Відповідно, згадані вище особливості білоруського парламентаризму можуть бути індикатором того вектора, в напрямі якого буде “розвиватися” український парламентаризм у разі консолідації авторитарних тенденцій. Важливим висновком є те, що окремі особливості білоруського парламентаризму (зокрема, відсутність парламентської опозиції як інституту та феномену) не могли б проявитися при пропорційній або змішаній системі виборів. Це підтверджує і досвід українських виборів 2012 р., коли однопартійна більшість була сформована переважно за рахунок депутатів, обраних по мажоритарних округах. Прикметно, що одразу після виборів з провладного табору почали звучати пропозиції щодо переходу до суто мажоритарної виборчої системи. Очевидно, що в конкретних українських умовах такий перехід може стати якісним “стрибком”, і після обрання нового парламенту виключно за мажоритарними округами, внаслідок формування стійкої провладної конституційної більшості, стануть можливими зміни до Конституції України, які зафіксують модель авторитарної політичної системи із декоративним парламентом вже на конституційному рівні за схемою, близькою до білоруського зразка.



## Література

1. Съедин Н. А. Особенности становления и развития парламентаризма в России и Украине (сравнительный политологический анализ) / Н. А. Съедин. — Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. — М., 2002. — 26 с.

2. Соколов В. М., Довиденко О. О. Парламентаризм як політичний інститут (український варіант) // Вісн. СевНТУ: 36. наук. пр. — Вип. 112/2010. — Сер.: Політологія. — Севастополь, 2010. — С. 76–78.

3. Матусевич А. О состоянии законодательства Республики Беларусь: политика и право // VECTOR. — 1997. — № 1. — С. 2–5.

4. Воскресенский Ю. В. Президентская форма правления: Дефиниции в науке и практике в Беларуси // Держава і право. — Вип. 16. — К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 109–115.

5. Выступление и концептуальные замечания Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко на встрече с депутатами Палаты представителей На-

ционального собрания Республики Беларусь второго созыва 5 декабря 2003 г. // Информ. бюлл. Администрации Президента Республики Беларусь. — 2004. — № 1(92). — С. 6–20.

6. Долженков О. О. Законодавчий процес в Білорусі // Держава і право. — 2001. — Вип. 9. — С. 140–145.

7. Выступление Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко с ежегодным посланием к парламенту страны 16 апреля 2003 г. // Информ. бюлл. Администрации Президента Республики Беларусь. — 2003. — № 5(84). — С. 27–56.

8. Вдовенко С. М. Україна-Білорусь: взаємовідносини на перехрестях перемін. — Чернігів, видавець Лозовий В. М., 2010. — 448 с.

*Виявлено зміст політичних процесів, пов'язаних з місцем парламенту в системі поділу влади в Україні. На підставі екстраполяції досвіду еволюції білоруського парламентаризму в близьких політичних умовах окреслено виклики вітчизняному парламентаризму, наведено відповідні прогнози та рекомендації.*

*Вьявлено содержание политических процессов, связанных с местом парламента в системе разделения власти в Украине. На основании экстраполяции опыта эволюции белорусского парламентаризма в похожих политических условиях очерчены вызовы отечественному парламентаризму, даны соответствующие прогнозы и рекомендации.*

*The essence of political processes connected with the place of parliament in Ukrainian system of division of power is discovered in this article. Through extrapolation of Belarus' experience of parliamentary evolution in close political situation the challenges for Ukrainian parliamentarianism are shaped, the respective prognosis and recommendations are given.*

Надійшла 11 березня 2013 р.