



УДК 342.533

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

Яцентюк С.Я., голова циклової комісії правових дисциплін,
спеціаліст вищої кваліфікаційної категорії, старший викладач
Стрийський коледж Львівського національного аграрного університету

Статтю присвячено дослідженню історичного розвитку та становлення парламентаризму на теренах України. Охарактеризовано сучасні передумови функціонування законодавчої гілки влади. Увагу зосереджено на важливості функціонування парламенту для побудови демократичної правової держави, громадянського суспільства та захисту інтересів кожного індивіда.

Ключові слова: парламентаризм, народовладдя, демократія, суверенітет.

Статья посвящена исследованию исторического развития и становления парламентаризма на территории Украины. Охарактеризованы современные предпосылки функционирования законодательной ветви власти. Внимание сосредоточено на важности функционирования парламента для построения демократического правового государства, гражданского общества и защиты интересов каждого индивида.

Ключевые слова: парламентаризм, народовластие, демократия, суверенитет.

Yatsentyuk S.Ya. FORMATION AND EVOLUTION IN UKRAINE PARLIAMENTARISM

The article investigates the historical development and the formation of parliamentarism in Ukraine. It characterizes the modern conditions of functioning of the legislative branch. Attention is focused on the importance of the functioning of the Parliament for the building of a democratic state of law, civil society and the protection of the interests of each individual.

Key words: parliamentarism, democracy, sovereignty.

Колізії внутрішньої політики, проблеми відношень між гілками влади зумовлюють бажаність проведення конституційної реформи як дієвого засобу для вирішення фундаментальних проблем української державності. У цьому контексті значної ваги набуває тема парламентаризму, оскільки ефективний парламент є важливим засобом державного будівництва. Фактично народне представництво є механізмом трансформації волі народу у владні повноваження органів державної влади. Якщо ж інтереси меншості не охороняються та не захищаються або взагалі придушуються заради інтересів більшості, державна влада перетворюється на тоталітарний режим.

Вплив історичних умов на функціонування державних інституцій, у тому числі й представницьких, є безсумнівним. Становлення парламентаризму в Україні нерозривно пов'язане з розвитком демократичних тенденцій організації й діяльності державного апарату, формуванням концепцій побудови легітимної правової моделі державної влади.

Здійснення історично-правового аналізу парламентаризму, визначення окремих етапів еволюції парламентаризму, розгляд особливостей парламентаризму в Україні були предметом дослідження багатьох сучасних науковців: А.З. Георгіци, В.М. Іванова, О.Л. Копиленка, В.Ф. Погорілка, В.М. Шаповала.

У науковій літературі тлумачення терміна «парламентаризм» різняться. Конституціоналісти зазначають, що парламентаризм є різновидом і формою державного управління суспільством, заснованим на принципі розподілу влади, урахуванні специфіки взаємодії законодавчої й виконавчої влади, визнанні відповідальності уряду перед парламентом [1, с. 68]. Щоправда, на наше переконання, таке тлумачення дефініції більше відповідає

терміну «конституціоналізм». Виокремлення пріоритетної ролі законодавчої установи в доктрині парламентаризму характерне для іншого більш чіткого визначення. Досліджуваний термін переважно трактують у двох значеннях:

– як політичний режим, систему організації державної влади, що структурно й функціонально ґрунтується на засадах розподілу влади та верховенства закону за керівної чи особливої ролі парламенту;

– як ідейно-теоретичну концепцію, що передбачає існування державно організованого на згаданих принципах суспільства.

Зокрема, парламентаризм є державним ладом, за якого в системі органів державної влади керівна роль належить парламенту, обраному народом на засадах вільних і чесних виборів. Парламенту також властиві такі ознаки, як народовладдя, верховенство в системі державного апарату, ідеологічна багатоманітність, представництво інтересів населення, колегіальність і законність, формування парламентської більшості й опозиції тощо [2, с. 21].

Більш влучним вважаємо таке визначення: парламентаризм – це політико-правова система, яка опосередковує особливе, пріоритетне місце парламенту серед органів державної влади та має специфічний характер впливу загальнонаціонального представницького органу на суспільні відносини шляхом реалізації представницьких, законодавчих, установчо-контрольних та інших функцій і повноважень. Система парламентаризму являє собою сукупність таких пов'язаних елементів, що зумовлюють формування організаційно-функціонального (практика функціонування парламенту, що характеризується особливою, пріоритетною роллю парламенту

в системі державної влади), нормативно-правового (конституційне законодавство), наукового (теорія парламентаризму, що включає досягнення вітчизняної й зарубіжної наукової думки), історичного (передумови – основні етапи, тенденції, напрями та форми еволюції парламентаризму), ідеологічного (сукупність поглядів, ідей, понять, заснованих на певних наукових і політичних знаннях та уявленнях, що має на меті вплив на формування й розвиток правової та політичної культури населення) і світоглядного (правова й політична культура, легітимність і легальність парламенту в сприйнятті населенням) рівнів [3, с. 13, 28–29].

Праобразом парламентських установ – представницькими органами влади, за основними ознаками наближеними до сучасних парламентів, – була військова Січова Рада як вищий орган влади Запорозької Січі із середини XVI ст. У ній фактично було відтворено староруську традицію народного віча.

Зародки майбутнього парламентаризму продовжували еволюціонувати за часів Гетьманщини [4, с. 40–42]. Відновлена під час національно-визвольної війни 1648–1654 рр. українська державність ґрунтувалась на традиційних для українського народу принципах народовладдя та республіканізму в поєднанні з авторитарністю гетьманської влади. Незважаючи на такий досить суперечливий симбіоз, міцність української державності забезпечували єдиновладне правління гетьмана та народне правління [5, с. 86]. Генеральні ради, ради та з'їзди старшини в Гетьманщині можна вважати елементами козацького парламентаризму [4, с. 52]. Верховним органом влади в державі була Генеральна рада, яка трансформувалась із загальної військової ради запорізьких козаків в орган державної влади [6, с. 14]. До її складу входили гетьман разом із генеральною, полковою й сотенною старшиною та всі козаки [7, с. 395].

Рада генеральної старшини також скликалась гетьманом. До її компетенції належали поточні питання війни й миру, міждержавних відносин, контролю за фінансами, розгляду апеляцій на судові рішення, а також організація виконання доручень гетьмана тощо.

Зародження сучасного етапу становлення українського парламенту науковці, до яких приєднуємось і ми, датують діяльністю Української Центральної Ради. Сформована в березні 1917 р за територіальним, національним і партійним принципами з огляду на квоти представництва просвітних, наукових і професійних організацій, Центральна Рада передала оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями виконавчому органу – Комітету. Будучи сформованим на перших загальних зборах делегатів, він обирав голів комісій, секретарів, формував порядок денний, складав проекти найважливіших актів, керував фінансами та відав зв'язками з регіонами, скликав загальні чергові й позачергові збори, займався підготовкою матеріалів до розгляду, вирішенням нагальних справ, що належали до компетенції Центральної Ради, з подальшим перезатвердженням цих рішень на пленумі [8, с. 12–14, 310].

Характерних для парламенту рис Центральної Раді додають такі новації в правовому регулюванні статусу депутатів, як виплата добових, недоторканність за наслідки голосування, висловлені думки й діяльність, пов'язану з виконанням депутатські обов'язків, притягнення до слідства та кримінального суду за рішенням Центральної Ради, окрім затримання на місці вчинення правопорушення за умов, що свідчать про винуватість особи [6, с. 27, 39–41].

У подальшому зв'язку з бойовими діями відбувалась еволюція від нормативно декларованої парламентської «самостійної та незалежної держави з демократично-республіканським устроєм» до президентської республіки. На практиці ж уся повнота влади належала «Главі Держави» [8, с. 342].

Найбільш послідовно характеристики верховного органу народного представництва стверджували Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. [9] та Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. [10]. Згідно з Конституцією УРСР 1937 р. вищим і єдиним законодавчим органом влади в республіці проголошувалась Верховна Рада УРСР. Вона обиралася (один депутат від 100 тис. населення) на 4 роки, працювала посесійно, двічі на рік, черговими й позачерговими сесіями. До відання УРСР в особі її найвищих органів влади та державного управління належали такі питання: встановлення й зміна Конституції УРСР, контроль за її виконанням; подання на затвердження Верховної Ради СРСР утворення нових областей та автономних республік; встановлення кордонів і районного поділу областей; видання законів; охорона державного ладу й прав громадян; затвердження народного господарчого плану та державного бюджету; амністія й помилування громадян тощо.

Конституція УРСР 1978 р. декларувала належність до відання Верховної Ради УРСР усіх питань республіканського значення: щодо схвалення й ревізії Конституції УРСР, затвердження державних планів соціально-економічного розвитку, державного бюджету та звіту про його виконання. Нормативно-правовий акт встановлював виконання депутатської діяльності на громадських засадах, право депутатів на запити до органів державної влади й керівників підприємств, установ та організацій.

Відродження наукового підходу до вивчення історії та особливостей діяльності парламентських установ в Україні розпочинається наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. Причиною поживлення зацікавленості при цьому слугувало те, що Верховна Рада України, поступово трансформувавшись із радянського органу державної влади в парламентську установу, стала реальним важелем національно-демократичного відродження й державотворення. Водночас запровадження інституту президентства поставило на порядок денний проблему форми державного правління.

Згідно з Конституцією України, прийнятою 28 червня 1996 р., єдиним органом законо-



давчої влади проголошується Верховна Рада України. Депутатська діяльність здійснюється в сесійному режимі на принципах професійності, колективності, гласності, легальності, вільного мандату. Парламент ухвалює закони, визначає засади зовнішньої та внутрішньої політики, затверджує державний бюджет, створює низку органів державної влади, у тому числі спільно з Президентом України формує уряд, контролює діяльність таких інституцій, оголошує за поданням Президента України стан війни й укладення миру тощо.

Важливий аспект, необхідний для розгляду інституту парламентаризму в Україні, – це конституційний розвиток. Саме конституція країни відображає, яких принципів дотримується країна (демократичних або авторитарних), чи є держава правовою. В Україні парламент нині відіграє особливу роль у зв'язку з необхідністю створення законодавчої бази для нового суспільства. Українське суспільство вже пройшло перший етап свого становлення як громадянського. При цьому варто відзначити, що однією з проблем, яка перешкоджає розвитку парламентаризму в Україні, є відсутність сталих традицій парламентаризму. Крім цього, є проблеми, пов'язані з кризовими явищами практично в усіх сферах життя. Спроби виправити проблеми лише в одній із цих сфер призводять до викривлень чи «перекосів» в інших сферах життєдіяльності суспільства. Тому Верховна Рада України змушена постійно вносити зміни до великої кількості законів, які було прийнято останнім часом, або взагалі змінювати їх концепцію.

Аналіз діяльності Верховної Ради України показує, що вона ще не стала справжнім парламентом у найвищому розумінні цього слова, тобто інституцією, яка була б незалежною та здійснювала б свою діяльність у найкращих традиціях народовладдя, законотворчості на благо розвитку всього суспільства. Необхідність проведення політичної реформи є метою скорочення трансформаційного періоду української політичної системи, оптимізації парламентської діяльності та недопущення розпаду української держави. Реалізація її положень надасть можливість сформованому за партійними списками парламентом як політичному інституту, більш чутливому до соціальних вимог, керувати економічною лінією, забезпечуючи стабільність функціонування політичної системи. Усі ці аспекти безумовно впливають на якість роботи Верховної Ради України, зокрема й на якість законодавчого процесу. Відсутність стратегії розвитку законодавства посилюється лобістським спрямуванням діяльності Верховної Ради України. В умовах, коли парламент перетворився на орган колективної безвідповідальності, необхідно посилювати механізми контролю за парламентом і політикумом.

У сучасних умовах Парламенту України необхідно переглянути сутність свого призначення. Внутрішній потенціал парламентаризму ще не цілком розвинений в Україні. Ідеться насамперед про його роль в інтеграції населення й управлінських прошарків у

загальну мережу правил і звичок, консолідації суспільства, врегулювання конфліктів між політичними акторами, зміцнення політичних систем та підтримку нових інститутів. Для цього необхідно багато зробити в напрямі формування в суспільстві політичної культури, щоб населення ставилось до представницьких органів із довірою та розуміло свою відповідальність за якість влади. Тобто на макrorівні необхідним є вдосконалення всієї політичної системи, підготовка всіх її інститутів до парламентаризму. Завершитися цей процес має визнанням парламенту для його адекватного сприйняття самою системою. Зміни повинні відбутись у суспільній підсвідомості, політичній і правовій культурі суспільства, коли населення за всіма недоліками парламентаризму усвідомлюватиме необхідність його функціонування в політичній системі як найважливішого каналу впливу на дії влади. Для підтримки демократичного характеру політичної системи країни необхідні вдосконалення парламентського представництва та подальша демократична соціалізація населення, процес якої має прискорити запроваджена в Україні політична реформа. Отже, одним із важливих питань державотворення в Україні залишається питання перерозподілу повноважень у системі «Президент – Парламент – Уряд».

Проблеми функціонування й розвитку вітчизняного парламентаризму є глибоко пов'язаними з його історичним підґрунтям. Маючи досить давню та тривалу передісторію становлення, сучасний український парламентаризм повинен спиратись на відповідні політичні традиції й культуру. Однак ці якості набуваються завдяки глибокому вивченню відповідних явищ, процесів і тенденцій, що актуалізує дослідження парламентаризму як з історичного, так і з теоретико-методологічного аспекту. Оцінка парламенту суспільною думкою свідчить про його порівняно невисокий рейтинг довіри й громадського авторитету. Проте без парламентаризму немає демократії. Отже, якщо ми будемо демократичну систему влади, то серцевиною її має стати цивілізований парламентаризм [12, с. 8].

Досягнення збалансованості у функціонуванні всіх гілок влади в режимі солідарної відповідальності, чіткого визначення компетенції й повноважень, розмежування функцій – це те, що дасть змогу подолати безплідне та руйнівне протистояння між ними, що гальмує вирішення болючих не лише політичних, а й економічних, соціальних і гуманітарних проблем. Нині ці явища та процеси усвідомлюються, аналізуються науковцями, які пропонують «рецепти» й засоби виходу з кризи. Проте багатьом дослідженням бракує всебічного та системного аналізу політичних інституцій, які несуть головну (політично-правову й моральну) відповідальність за стан справ у країні. Саме «інституційний» підхід, на нашу думку, виявить як переваги, так і недоліки у функціонуванні політичної системи та її розвитку, сприятиме її становленню як основи для вдосконалення владних відносин через їх повне реформування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Георгіца А.З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн / А.З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1994. – 138 с.
2. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.Є. Словська. – О., 2014. – 47 с.
3. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
4. Федущак-Паславська Г.М. Політико-правова ідея суверенітету державної влади та її реалізація в державотворенні України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Г.М. Федущак-Паславська. – Львів, 2000. – 195 с.
5. Єрмолаєв В.М. Органи влади і управління української держави (друга половина XVII – XVIII ст.) : [навч. посібник] / В.М. Єрмолаєв, А.І. Козаченко. – Х. : Право, 2002. – 175 с.
6. Костомаров Н.И. Материали и исследования. Богдан Хмельницкий / Н.И. Костомаров. – М. : Чарли, 1994. – 768 с.
7. Грабовський С.І. Нариси з історії українського державотворення / С.І. Грабовський, С.С. Ставряні, Л.В. Шкляр. – К. : Генеза, 1995. – 608 с.
8. Мироненко О.М. Світоч української державності: політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О.М. Мироненко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1995. – 328 с.
9. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. // Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність / упор. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 104–130.
10. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. // Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність / упор. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 156–202.
11. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Звіркowska В.А. Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В.А. Звіркowska ; Ін-т політ. і етнонац. досліджень НАН України. – К., 2002. – 20 с.