



**Тетяна ШАПОВАЛ,**

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук*

## **ПРО ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ (теоретичний і конституційний аспекти)**

**Ключові слова:** парламентаризм; парламент; законодавча влада; Верховна Рада України; народний депутат України, представницький орган влади.

Існування парламенту як загальнонаціонального представницького органу державної влади та як єдиного законодавчого органу можливе у конкретній країні тільки за умов наявності демократичного політичного режиму, одну із засад якого становить реальний і здійснюваний на практиці розподіл влад. Можна стверджувати, що відмова від принципу розподілу влад, як це мало місце у радянський період, або його суттєві деформації, що можна спостерігати у ряді пострадянських країн, зумовлює відсутність парламенту як однієї з ключових складових державного механізму, відсутність явища парламентаризму.

Термін «парламентаризм» у наші дні широко вживається представниками різних наук, включаючи юридичну. Разом із тим цей термін в Україні не має нормативного характеру, адже практично не застосовується у правових актах. Звідси – відсутність офіційного визначення відповідного поняття і різноманітність у підходах до його наукового трактування. На думку автора цієї статті, парламентаризм можна характеризувати як історично зумовлену організацію суспільно-політичного буття, включаючи сферу державної влади, для якої притаманна особлива та істотна соціальна роль інституту парламенту. Одним із проявів парламентаризму можна вважати належне ставлення до парламенту, до діяльності його членів (депутатів) у суспільстві.

З викладеного випливає, що парламентаризм – це явище, яке має універсальне значення для розвинутих країн, де наявне громадянське суспільство. Універсальність парламентаризму не заперечує те, що в різних країнах він може мати різні конкретні прояви. За умов різних форм державного правління деякі з

цих проявів сприймаються як протилежні (наприклад, принцип несумісності депутатського мандата і посади у системі виконавчої влади, послідовно дотриманий у президентських республіках, і презумпція сумісності мандата та посади в уряді, прийнята в ряді країн з парламентськими формами правління).

Універсальність явища парламентаризму дає підстави для висновку, що коректно говорити про парламентаризм у Великій Британії, Польщі, Україні тощо, аніж про британський, польський або український парламентаризм. Водночас абсолютно некоректно із зазначених вище причин стверджувати про існування «радянського парламентаризму». При цьому, враховуючи історичність явища парламентаризму і феномену парламенту як органу законодавчої влади, не можна стверджувати про наявність парламентаризму в державній практиці античного періоду або феодальних часів. У кращому випадку ця практика засвідчує передісторію парламентаризму.

Початок становлення парламентаризму на вітчизняному терені треба пов'язувати з утворенням у XIX ст. в державах, до складу яких входили українські землі, представницьких органів влади, яким хоча б частково були притаманні ознаки реального парламенту. Сам термін «парламент» лише на початку наступного століття почали вживати автори програмних документів окремих українських політичних партій [1, 41, 55–56]. Проте в опублікованих тоді конституційних проектах цей термін не використовувався, що було зумовлено, зокрема, об'єктивним «запізненням» (порівняно з розвинутими на той час країнами) у суспільно-політичному розвитку і, як наслідок, у сприйнятті ідей парламентаризму.

Розвиток вітчизняної практики парламентаризму фактично розпочався зі створенням і діяльністю у період національно-визвольних змагань 1917–1920 років інститутів представницького характеру, найбільш відомим із яких була Українська Центральна Рада (УЦР). Здійснюване її членами представництво у здійсненні влади не ґрунтувалося на загальних виборах, і тому УЦР можна розглядати як тимчасовий державний орган з певними ознаками парламенту. Існує думка, що УЦР виконувала роль тимчасового парламенту [2].

Після утвердження державної форми радянської республіки почався період, якому було притаманне відторгнення теорії парламентаризму (що становило одну із складових «панівної ідеології») і водночас запозичення окремих положень його практики в організації представницьких органів влади, передусім «вищих органів державної влади» – верховних рад союзу та союзних республік. Таке запозичення не було парадоксом, адже В. Ленін вказував на можливість сполучення «вигід парламентаризму» з очевидними для нього перевагами організації радянської влади [3, 76–77].

Тому на початку 1990-х років минулого століття, коли розпочався процес сучасного національного державотворення, частина політиків і юристів свідомо або за інерцією утримувалися від використання термінології, пов'язаної з явищем парламентаризму. Цим зумовлений той факт, що в Декларації про державний суверенітет України і в Акті проголошення незалежності України Верховна Рада не була названа парламентом. Уперше термін «парламент» було застосовано на законодавчому рівні у жовтні 1993 року [4]. Надалі цей термін вжито у ст. 75 Конституції України: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України».

Заслугує на увагу той факт, що у наведеному конституційному визначенні Верховної Ради України відсутня її пряма характеристика як представницького органу, і це можна вважати недоліком. Відомо, що загальне поняття представницького органу влади передбачає такі його якості, як виборність (принцип формування) та колегіальність (принцип організації і діяльності). Додамо, що в Конституції України не вживається загальноприйнятий термін «представницька демократія», хоча має місце термін «безпосередня демократія» (ст. 69). Названі два терміни є одно-

порядковими і вказують на взаємопов'язані поняття.

Важливо, що в ч. 2 ст. 78 Основного Закону України йдеться про представницький мандат народного депутата України. Відповідне положення можна вважати за непряме свідчення представницького характеру Верховної Ради України. Необхідно враховувати, що, як зазначалось у літературі, представницький характер парламенту відображає «природу депутатського мандата у колегіальному вимірі, ... немає мандата парламенту, а є представницький характер цього органу, якого він набуває завдяки наявності мандатів депутатів» [5].

Представницький характер Верховної Ради України опосередковано засвідчується й тими положеннями Конституції України, у змісті яких йдеться про виборність і колегіальність цього органу (передусім ч. 1 ст. 76). З другого боку, відповідний характер Верховної Ради України прямо визначений в Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 року: «Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом» [6]. У свою чергу, в Рішенні у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року визначено, що діяльність парламенту України «передусім спрямовано на забезпечення народного представництва» [7].

Визнаючи як безсумнівний представницький характер Верховної Ради України, треба визначитися щодо поняття представницької влади, яке нерідко використовується вітчизняними авторами. У радянський період це поняття, по суті, означало державну владу, здійснювану системою рад. Сьогодні такий підхід втратив актуальність у зв'язку із сприйняттям принципу поділу влади, або розподілу влад. Згідно зі змістом цього принципу державна влада розмежується за функціональною ознакою, тобто за відповідними функціями. Наприклад, однією з основних владних функцій є законотворення (законодавча влада), здійснюване парламентом.

Якщо вважати за одну з владних функцій представництва (умовна представницька влада), то залишається без відповіді запитання – хто її здійснює. Коли ж визнати таку функцію лише за Верховною Радою України, то не буде відповіді на те, яке відношення мають до цієї функції Президент України, який відповідно до змісту ч. 4 ст. 103 Основного Закону України наділений

представницьким мандатом, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим – представницький орган територіальної автономії, місцеві ради – представницькі органи місцевого самоврядування, і обрані населенням голови міст, селищ та сіл, що мають представницький мандат. Будь-яке поєднання у систему названих представницьких органів і посадових осіб, вочевидь, не відповідало б конституційним приписам.

Суперечливість визнання представницької влади як такої, що позначає одну з владних функцій, ніби-то можна усунути шляхом сполучення поняття представницької влади з виборністю відповідних органів і посадових осіб. Але й у цьому випадку поняття представницької влади не буде відповідати низці положень Конституції України, адже поєднає державну владу і місцеве самоврядування, які за такими положеннями системно «розведені». До того ж згідно з ч. 1 ст. 102 Основного Закону України Президент України є главою держави і виступає від її імені, що фактично позначає наявність у нього функції представництва держави. Жоден інший державний орган чи посадова особа такою функцією не наділений. Тому термін «представницька влада» треба вважати некоректним і головне – неадекватним змісту Конституції України.

Викликає заперечення й пропонується деякими авторами характеристика Верховної Ради України як найвищого представницького органу влади. Така характеристика може сприйматися як своєрідний натяк на існування субординованої системи представницьких органів влади. Відповідна система (система рад усіх рівнів) існувала у радянський період, але в наші дні її визнання означало б визнання організаційного і функціонального поєднання Верховної Ради України як органу державної влади з місцевими радами, що є органами місцевого самоврядування. Як зазначалося, таке поєднання не відповідало б конституційним приписам. Хибною також є характеристика Верховної Ради України як найвищого законодавчого органу, за якою можна було б припустити існування системи органів законодавчої влади, що включає, крім парламенту, якісь «нижчі» законотворчі органи. Однак функціональне призначення парламенту у контексті принципу поділу влади полягає в тому, що він виступає єдиним органом законодавчої влади.

Разом із тим поняття законодавчої влади вказує на відповідні повноваження деяких інших, ніж парламент, державних органів. Учасниками

законодавчого процесу в Україні є, зокрема, такі суб'єкти права законодавчої ініціативи, як Президент України і Кабінет Міністрів України (ст. 93 Конституції України). Стадією такого процесу є й підписання та офіційне оприлюднення Президентом України прийнятого парламентом закону, а також застосування ним вето (ст. 94). У вже цитованому Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо повноважності Верховної Ради України визначено, що «реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості». І далі: «Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони» [8, 54, 59].

Підтвердженням характеристики Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади можна вважати те, що за змістом п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України правові акти, які мають офіційну назву законів України, є актами Верховної Ради України, тобто парламентськими актами. Сам термін «закон України», попри те, що він адекватно вказує на верховенство закону у системі актів національного права (за винятком Конституції України), видається рудиментом радянської теорії і практики правотворчості. У відповідний період існували форми закону СРСР, закону союзної республіки та навіть закону автономної республіки. Прикметно, що у більшості країн назви і титули законів на державу не вказують.

Аналізуючи термінологію Конституції України, пов'язану з темою цієї статті, треба також звернути увагу на власну назву парламенту – Верховна Рада України. Така назва вказує на легітимний характер відповідного органу. Вона об'єктивно походить від прийнятої у радянський період, що позначала «найвищий орган державної влади». На сьогодні таке наступництво у назвах практично не має аналогів в інших пострадянських країнах. При цьому штучними виглядають спроби трактувати термін «верховна рада» у контексті практики більш ранніх, ніж радянський, періодів вітчизняної політичної історії і проводити паралелі, зокрема, з козацькими радами XVII–XVIII століть.

Ще один термін, який заслуговує на увагу, – «народний депутат України». Більш загальний термін «депутат» (лат. *deputatus*) означає той факт, що член парламенту обраний (посланий,

направлений) з метою здійснювати відповідне представництво. Іншими словами, названий загальний термін опосередковано вказує на наявність у члена парламенту представницького мандата.

У свою чергу, термін «народний депутат України» можна трактувати так, що він, знову ж таки, опосередковано вказує на вільний (загальнонаціональний) мандат народного депутата: депутат представляє не конкретний виборчий округ, а всю країну, тобто народ у цілому. Вільний характер мандата народного депутата непрямо засвідчується й тим, що серед підстав дострокового припинення його повноважень, визначених у ч. 2 ст. 81 Конституції України, відсутнє відкликання депутата виборцями.

Важливим є те, що на рівні політичної свідомості термін «народний депутат України» не асоціюється з поняттям члена парламенту, яке має практично універсальне значення для практики світового конституціоналізму. Народного депутата України фактично відокремлюють від Верховної Ради України, визнаючи за ним статус ширший, ніж статус члена парламенту, тобто суб'єкта реалізації парламентських функцій, передусім функції законотворення («законотворця»). Так, у ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» він, за аналогією з положенням радянської конституції, визначений як «представник українського народу у Верховній Раді України», хоча, по суті, представляє народ не сам по собі, а як член парламенту – загальнонаціонального представницького органу влади [9]. Якщо припустити інше, то виходить, що представництво народу здійснює як парламент в цілому, так і окремих народних депутатів України, і постає абстрактне питання про сенс таких представництв та відмінності між ними. Водночас реальна характеристика розглядуваного представництва ускладнена тим, що у названому Законі про здійснюване народним депутатом представництво Верховної Ради України і навіть про представництво державної влади не згадується (ч.ч. 1, 5 ст. 17).

Гіпертрофованість статусу народного депутата України порівняно зі «стандартним» статусом члена парламенту засвідчена й тим, що у відповідному Законі в окремих главах зафіксовано його надширокі права (повноваження) поза Верховною Радою України, а в Конституції України відсутні обмеження щодо можливостей законодавчої регламентації депутатської недоторканності. При цьому сама недоторканність

багатьма сприймається «фізіологічно», тобто у сенсі нібито унеможливлення якого-небудь фізичного контакту з народним депутатом, а не як правова гарантія щодо його законної діяльності у парламенті і щодо застосування до нього спеціального порядку притягнення до кримінальної відповідальності та законного обмеження особистої свободи.

Відображені в Законі України «Про статус народного депутата України» підходи щодо визначення цього статусу значною мірою не відповідають теорії і практиці усталеного парламентаризму. Більше того, вони не кореспондують відповідній практиці радянського періоду. Зокрема, у Конституції (Основному Законі) Української РСР 1978 року народними депутатами визначалися депутати рад усіх рівнів – рад народних депутатів, але стосовно Верховної Ради УРСР вживався ще й термін «депутат Верховної Ради Української РСР» [10, 138–141].

Згадувана гіпертрофованість статусу народного депутата України, надмірність його обсягу порівняно з обсягом статусу члена парламенту в розвинутих країнах знайшли відображення у положеннях Конституції України, про що йшлося вище. Проте на окремий розгляд заслуговує зміст ст. 86 Основного Закону України якою визначено інститут депутатського запиту. Такий запит має індивідуальний характер на відміну від інших країн, де конституйована так звана інтерпеляція, або запит, що подається виключно визначеною за числом групою членів парламенту. У Рішенні Конституційного Суду України у справі про статус народного депутата України від 10 травня 2000 року право народного депутата на відповідний запит визначено як «повноваження з питань контролю», або як «контрольні повноваження» [11, 108–109]. І хоча таке право відрізняється від контролю, здійснюваного Верховною Радою України, тобто власне парламентського контролю, визнання за членом парламенту одноосібно права на контроль у сфері виконавчої влади не відповідає теорії і практиці парламентаризму в розвинутих країнах.

Зазначена невідповідність ще більше засвідчується тим, що адресатами запитів народних депутатів України, визначеними у ч. 1 ст. 86 Конституції України, є не тільки Кабінет Міністрів України (що було б логічним з огляду на практику згаданої інтерпеляції), а й органи Верховної Ради України, керівники різних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також

керівники підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Зазначене положення не має аналогів у конституційній правотворчості в інших країнах.

Наведене визначення запиту народного депутата України спричинило численні звернення депутатів, зокрема до керівників правоохоронних органів і судів, які фактично означали втручання у здійснення цими органами своїх функцій.

Кількома рішеннями Конституційного Суду України, включаючи Рішення у справі про запити народних депутатів України до прокуратури від 11 квітня 2000 року, можливості такого втручання були де-юре нібито ліквідовані. Так, у вказаному Рішенні передбачено, що народний депутат не

має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань щодо реалізації ними своїх повноважень, а також до слідчих прокуратури у конкретних кримінальних справах [11, 58]. Однак практика неправового втручання з боку народних депутатів з посиланням на їх право на запит зберігається, і чи не головною причиною цього є недосконале формулювання відповідних конституційних положень.

Очевидно, що викладеним аналіз особливостей парламентаризму в Україні не обмежується. Суттєве значення мають питання функціонування Верховної Ради України у режимі пленарних засідань, її комітетів, депутатських фракцій тощо. Але ці питання мають становити предмет окремого розгляду.

#### **Список використаних джерел:**

1. Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст.: Програмні документи перших українських політичних партій / упоряд. В.С. Журавський. – К.: Пошук, 1992. – 96 с.
2. Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / Мироненко О.М. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 1995. – 39 с.
3. Ленін В.І. Повне зібрання творів / Ленін В.І. – К., 1972. – Т. 26.
4. Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України: закон України від 7 жовтня 1993 року №3488-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №42. – Ст. 395.
5. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підруч. / Шаповал В.М. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 11 с.
6. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 54 с.
7. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001: у 2-х кн. / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – 258 с.
8. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 54 с.
9. Про статус народного депутата України: закон України від 17 листопада 1992 року №2792-XII (зі змінами, внесеними у 1994–2012 рр.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №3. – Ст. 17.
10. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – 310 с.
11. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001: у 2-х кн. / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 2. – 108–109 с.

*Тетяна ШАПОВАЛ*

#### **ПРО ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ (теоретичний і конституційний аспекти)**

##### **Резюме**

*Статтю присвячено особливостям сучасної теорії і практики парламентаризму в Україні. Зокрема, увагу акцентовано на тому, що такі теорія і практика несуть відбиток відповідного досвіду з радянських часів. Одночасно вказано на їх відмінності від досвіду країн з усталеним парламентаризмом.*

*Татьяна ШАПОВАЛ*

**ОБ ОСОБЕННОСТЯХ  
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В УКРАИНЕ  
(теоретический и конституционный аспекты)**

**Резюме**

*Статья посвящена особенностям современной теории и практики парламентаризма в Украине. В ней, в частности, внимание акцентировано на том, что такие теория и практика несут отпечаток соответствующего опыта из советских времен. Одновременно указано на их отличия от опыта стран с устоявшимся парламентаризмом.*

*Tatyana SHAPOVAL*

**ON SPECIAL FEATURES  
OF UKRAINIAN PARLIAMENTARIANISM  
(theoretical and constitutional aspects)**

**Summary**

*The article deals with the special features of modern theory and practice referring to the Ukrainian parliamentarianism. Particular emphasis is laid on the fact that such theory and practice are marked by the relevant soviet experience. Furthermore it is stressed on distinctions with the experience of countries possessing well-established parliamentarianism.*