

УДК 342.53

І.Є. Словська,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії держави і права,
конституційного права і державного управління
Дніпропетровського національного університету ім. О. Гончара

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЧИ РЕАЛЬНИЙ СТАН?

Анотація. Досліджуються поняття «парламент» і «парламентаризм», «система парламентаризму»; склад і структура, функції і форми діяльності парламенту; історія становлення представницької інституції в Україні. Підсумовується, що постійна модернізація політичної системи є неефективною з низки об'єктивних і суб'єктивних причин. Пропонується запровадження парламентської республіки з огляду на відповідальність за долю держави колективного представницького органу народу.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, система парламентаризму, легіслатура, представництво, парламентська республіка, політична система.

Постановка проблеми. Чергове загострення політичної ситуації актуалізує проблему перегляду Конституції України 1996 року. Виникає закономірне запитання стосовно можливості вирішення політичної кризи у спосіб перерозподілу владних повноважень вищих органів державної влади. Практика вітчизняних державотворчих процесів останніх двадцяти п'яти років наводить низку таких прикладів і дає змогу підсумувати невтішні висновки щодо успішності подібних реформ. Ефективність законодавчих конструкцій перевіряється статистикою їх реалізації, а не оперативністю діяльності робочих груп, задіяних в опрацюванні концепцій майбутніх модернізацій конституційного ладу.

Одним з інститутів державного апарату, функціональним повноваженням якого є остаточне схвалення моделі

управління державою, є Верховна Рада України. Попри очевидну «розбалансованість» її діяльності, доволі вільне читання регламентних норм і, як наслідок, їх порушення, низьку фахову підготовку народних депутатів (один законопроект про внесення змін до чинного нормативно-правового акта обсягом в одну статтю можуть готувати до двадцяти осіб), гонитву за кількісним показником законопроектної діяльності тощо, парламент залишається, принаймні згідно з Конституцією, єдиним загальнодержавним представницьким органом народу.

Забезпечення якісного функціонування Верховної Ради України, яке відповідало б нагальним потребам сьогодення, можливе за умов розробки цілісної доктрини парламентаризму з акцентуванням уваги на особливому правовому статусі легіслатури, що має

за мету автор запропонованого рукопису.

Виклад основного матеріалу. Парламент — це загальнодержавний, загальнонаціональний представницький постійно діючий (професійний) колегіальний орган державної влади, прерогативою якого є остаточне визначення змісту, суті і структури майбутнього закону (законотворення). Орган законодавчої влади як виду влади державної функціонує в демократичній державі незалежно від її форми, розміру території, історичних особливостей еволюціонування та інших ознак. Проте структура, склад, функції і компетенція, порядок формування і функціонування парламенту зумовлені конкретними національними особливостями державного будівництва, а саме історією становлення, сучасною моделлю, а також обраними стратегією і перспективами розвитку державного апарату та законодавчої установи, зокрема.

Зважаючи на загальновизнану рівноправність усіх ланок державної влади, законодавча є «першою серед рівних», оскільки саме вона визначає основи правового статусу особи, зовнішньої і внутрішньої політики, схвалює бюджет, розробляє фундаментальні програми розвитку галузей народного господарства тощо. Схвалення законів народними представниками не має переваг над безпосереднім законотворенням народу.

Факторами пріоритетності соціального призначення парламенту є його конституційне визнання єдиним органом законодавчої влади (не єдиним органом законотворення і суб'єктом законодавчої влади) та загальнодержавним органом народного представництва. Такий висновок обґрунтовують, у першу чергу, його виборний і колегіальний характер, ком-

петенція і юридична сила прийнятих рішень.

Внутрішній склад парламенту представлений сукупністю керівних, робочих і допоміжних органів, пов'язаних між собою виконанням спільних завдань, на які уповноважена законодавча установа. Керівні одноосібні або колегіальні інституції виконують представницькі й організаційно-розпорядчі повноваження. Об'єднання парламентаріїв — депутатські фракції (групи, клуби), створюються з числа депутатів, належних до певної партії, виборчого блоку або які поділяють однакові погляди на суспільний і державний розвиток країни. Подібні об'єднання консолідують зусилля парламентаріїв для досягнення певної політичної мети, формуючи колективну думку, і, відповідно, структурують представницький орган на парламентську більшість й опозицію.

У демократичних державах парламентська опозиція — це частина фракцій, представлених у законодавчому органі, але не в уряді, які не підтримують парламентську більшість і проурядовий курс та уповноважені відстоювати альтернативні щодо правлячого режиму ідейні і політичні моделі розвитку держави і суспільства. Парламентська опозиція має право участі у формуванні усіх парламентських органів, у тому числі тіншового кабінету, обіймання керівних посад, формування переліку питань порядку денного з урахуванням власних позицій та інтересів, відведення часу для роботи цілого парламенту (палати) згідно з розробленим нею ж порядком денним.

Робочими органами парламенту є комітети (комісії), наділені повноваженнями щодо розробки законопроектів та здійснення контролю, у першу чергу, у сфері діяльності виконавчої

ланки влади. Допоміжні органи (апарат, парламентська служба, помічники) є організаціями службовців, що надають наукову, організаційну, інформаційну, технічну допомогу в роботі парламенту, його палат, комітетів (комісій) і парламентаріїв. Внутрішні органи парламенту позбавлені права приймати рішення від імені законодавчої установи.

Відносно новими органами при парламентах, які сприяють представницьким установам у реалізації контрольних повноважень, є спеціалізовані органи — омбудсмани та рахункові (лічильні) палати. Омбудсман (колективна служба або одноосібний інститут, при якому функціонує допоміжний апарат) є позасудовим органом, незалежним від виконавчої влади, що безкоштовно і неупереджено вивчає індивідуальні звернення з приводу халатності, перевищення повноважень, незаконних рішень та інших форм незадовільної роботи органів державної влади і місцевого самоврядування з метою сприяння покращанню процедури публічного управління. У свою чергу, рахункові палати — це державні органи, уповноважені здійснювати зовнішній фінансовий контроль за виконанням державного бюджету, розміщенням і використанням суспільних фондів. Ефективність функціонування інститутів омбудсмана і рахункових палат є можливою за умов нормативного гарантування їх організаційної, фінансово-економічної самостійності, обов'язкового характеру актів реагування та регламентації механізму притягнення винних суб'єктів до юридичної відповідальності.

Процесуальні форми діяльності парламенту визначено конституцією, законами і підзаконними актами, а також усталеними правилами практичної роботи. Найбільш детально

парламентські процедури виписані в регламенті, який приймається у формі закону, що є досить рідкісним явищем у світовій практиці, або внутрішнього акта представницької установи (окремої палати).

Парламент реалізує конституційно визначені повноваження з використанням загальних процедур скликання і організації роботи сесії, а саме пленарних засідань та засідань окремих інституцій, взаємодії з виборцями. Сесійний режим передбачає менш складні в організаційному плані процедури підготовки питань до розгляду, виступи, дебати, голосування та оголошення й промульгацію результатів обговорення. Засідання є правомочними, а рішення законними за наявності кворуму (для прийняття різних за характером рішень кількісний склад депутатів може диференціюватися).

Розробка проекту роботи парламенту і порядку денного чергового пленарного засідання урядом або самими депутатами (органами парламенту) виявляє факт реального впливу на перебіг парламентської діяльності певною ланкою державної влади, хоча концептуально визначено, що домінант у законодавчій сфері — саме парламент.

Основними функціями парламенту за напрямками його діяльності є представницька, законодавча, установчо-номінаційна та контрольна. Представницька функція є узагальненням усіх напрямків і видів діяльності парламенту. Зосередимо увагу саме на аналізі установчо-номінаційної функції, оскільки зміст інших є загальновідомим. Її значення проявляється у формуванні органів державної влади та призначенні посадових осіб, що реалізують організаційно-розпорядчі, управлінські, судові та контрольно-

наглядом повноваження. Важливим напрямком є перейменування та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць відповідно до тих положень і принципів, які регламентовано у конституції і законах держави.

Функціонування парламенту породжує стан парламентаризму — складну політико-правову систему, яка опосередковує особливе, пріоритетне місце парламенту серед органів державної влади, специфічний характер впливу загальнонаціонального представницького органу на суспільні відносини шляхом реалізації представницьких, законодавчих, установчо-номінаційних, контрольних та інших функцій і повноважень. Багатоаспектність досліджуваного поняття дозволяє запропонувати визначення системи парламентаризму. Її становить сукупність таких взаємопов'язаних елементів як: парламент (організуючий, стрижневий компонент), діяльність якого зумовлює 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 і зарубіжної наукової думки), історичного (передумови, основні етапи, тенденції, напрями і форми еволюції парламентаризму), ідеологічного (сукупність поглядів, ідей, понять, заснованих на певних наукових і політичних знаннях та уявленнях, яка має за мету вплив на формування і розвиток правової й політичної культури населення).

Зародження сучасного парламентаризму пов'язують із поширенням ідей народного представництва, незважаючи на те, що подібні за соціальним призначенням інституції функціону-

вали ще за часів Стародавніх Греції та Риму. Теоретичне обґрунтування ліквідації абсолютистських режимів відбулося внаслідок проведення буржуазно-демократичних революцій XVII — XVIII ст.ст., логічним завершенням яких стало прийняття Конституції США 1787 р. Документ регламентував пріоритетне становище законодавчого органу серед інших класичних ланок державної влади, ознаменував становлення парламентів як виборних представницьких інституцій із законодавчими, контрольними, бюджетними, установчо-номінаційними та зовнішньополітичними функціями.

Аналіз еволюції парламентаризму свідчить, що ця політико-правова система не пов'язана з конкретною формою державного правління. Проте змістове наповнення парламентаризму значною мірою залежить від системи взаємодії вищих органів держави. Реальне парламентське правління є можливим у країнах з парламентською і змішаною республіканською формами державного правління, в яких уряд формується на основі узгодження позицій окремих фракцій та є підконтрольним законодавчому органу, глава держави уповноважений розпускати парламент, а виконавча влада належить кабінету та урядовій адміністрації. Саме такий прояв концепції розподілу державної влади та системи стримувань і противаг забезпечує оптимальний баланс інтересів й гарантує уникнення домінування однієї з ланок над іншими.

Проаналізовані історичні документи, наукова література, практика діяльності представницьких органів дозволяють виокремити чотири основні періоди генезису наукових поглядів в Україні на інститут парламенту в системі парламентаризму: 1) дорадянський період (поч. XX ст. — 1920 р.) — позначений розробками понятій-

ного апарату і основних характеристик парламенту і парламентаризму як правових явищ, визначенням критеріїв ефективності законодавчої інституції в системі розподілу влади, диференціюванням змісту прямого і представницького народовладдя. Саме ці ідеї стали доктринальним фундаментом появи першого парламенту, наближеного до сучасного типу, — Центральної Ради — на теренах України; 2) радянський період (1919—1990 рр.) — характеризується ствердженням хибності горизонтальної структури державного апарату як буржуазного правового явища й, відповідно, заперечення професійного постійно діючого парламенту у правовому статусі суто законодавчої інституції; 3) пострадянський перехідний період (1990—1996 рр.) — пов'язаний з відродженням національної конституційно-правової думки і пошуком оптимальних для впровадження моделей парламенту і парламентаризму, безумовним визнанням демократичних політичних прав, трансформацією всіх державно-владних інституцій. Відбувалося переосмислення досвіду радянського державного будівництва, функціонування представницьких органів періоду національно-визвольних змагань з метою поєднання цінностей світового парламентаризму і українських зразків політичного режиму з ознаками парламентського суверенітету; 4) сучасний період (1996 р. — теперішній час) — відзначається концептуальним аналізом перспектив подальшої оптимізації правового статусу Верховної Ради України, її місця і ролі в державному апараті. Чотири умовних періоди охоплюють динаміку ствердження ідеології парламентаризму як офіційної державної на початку ХХ ст., повне її ігнорування за радянської доби з наступним відродженням та еволюціонуванням по-

тягом двох десятиліть незалежності України.

Зародження сучасного етапу становлення українського парламенту розпочинається з діяльності Української Центральної Ради. Аргументуємо такий висновок такими положеннями. По-перше, за порядком формування ця інституція — повноцінний представницький орган Української держави після організації виборів згідно з територіальним, національним і становим факторами. Історичні обставини і механізм утворення законодавчих установ держав епохи Нового часу, що характеризувався порушенням нині авторитетних принципів виборчого права (проведення непрямих виборів і відкритого голосування, застосування цензового делегування тощо), військові події зумовили об'єктивну неможливість ствердження на теренах України іншого типу виборчого процесу. Формування Центральної Ради з меншими критеріями обмежень права на делегування представників (претендувати на депутатські посади могли жінки) якісно вирізняло цей орган серед інших подібних із законодавчими функціями, як своїх попередників, так і наступників доби національно-визвольних змагань. Соціалістичний принцип делегування «працюючого люду» не заперечував демократичного способу обрання Центральної Ради, адже практика парламентаризму не гарантує рівного представництва в одному складі легіслатури переважної більшості пануючих у суспільстві ідеологій, а також участі у виборчому процесі усіх бажаних суб'єктів (наприклад, нині цьому факту запобігає встановлення своєрідного майнового цензу — внесення грошової застави, вимоги формувати виборчий фонд).

По-друге, діяльність аналізованої інституції була чітко врегульована

«Наказом Української Центральної Ради» — тогочасним регламентом. Найбільш цінними для подальшого вітчизняного державотворення стали нормативні напрацювання і практика їх реалізації, пов'язані з визначенням структурно-змістовної характеристики та процесуальних форм діяльності Центральної Ради, зокрема функціонуванням постійних і тимчасових комісій, фракцій, провадженням окремих процедур — законотворення, формування уряду й інших органів держави та контролю за їх роботою.

По-третє, Центральна Рада стала основоположницею національного державного устрою як засобу забезпечення повновладдя народу, визначивши у конституційних актах базові принципи народного і державного суверенітетів, державні символи — малий герб і синьо-жовтий стяг, розподіл повноважень між окремими органами державної влади, забезпечення основних прав людини, чим і вирізнялася Україна серед інших регіонів тих імперій, до складу яких напередодні належала. Вагомі досягнення парламенту Української Народної Республіки значною мірою зумовили теоретичне підґрунтя входження вітчизняної етнічної території до складу Союзу РСР на умовах окремого суб'єкта, а не частини Російської Федерації. Теорія і практика організації Центральної Ради дали поштовх подальшій еволюції доктрин народовладдя і парламентаризму у пострадянський період.

Концептуальні розробки Центральної Ради, на жаль, не знайшли свого логічного розвитку в періоди Гетьманату та Директорії. Сумнівний спосіб отримання верховної влади шляхом військових переворотів, проведення непослідовних політичних реформ, які виявляли суттєві розбіжності між

фактичним порядком та широко декларованими перспективами конституційного будівництва, свідчать про заперечення парламентаризму тогочасною керівною елітою. Прокламації намірів щодо потенційно можливого функціонування законодавчого органу, але не прийняттого з причин недорозвиненості інститутів держави і суспільства та їх неготовності до таких новацій у складних історичних умовах, не є показником впровадження цієї парадигми в життя.

Політичний режим П. Скоропадського характеризувався пануванням авторитарного стилю керівництва державою. Директорія у перші місяці існування також мала ознаки диктаторських повноважень. Короткочасний період її демократичного правління дещо пізніше змінився концентрацією владних можливостей в обмеженого переліку осіб, а надалі — монократією з метою запобігти внутрішнім і зовнішнім загрозам.

Як і Центральна Рада, Національна Рада Західноукраїнської Народної Республіки ствердилася як парламент на основі проведених довиборів складу з делегатів різних національностей і верств населення та територіальних одиниць. Саме ознаки виборності, колегіальності представництва політичних переконань несхожих між собою соціальних верств населення при розробці і схваленні рішень в умовах демократичного правління вирізняли ці органи держави серед інших, які декларували виконання законодавчих повноважень за доби Гетьманату та Директорії. Із часом Національна Рада могла би стати інституцією більш демократичного зразка у порівнянні з Центральною Радою, про що свідчать її прогресивні досягнення доволі короткого історичного періоду.

Вищі представницькі органи радянського періоду характеризувалися певними властивостями, притаманними парламенту, — структура, процедури формування і функціонування, елементи правового статусу депутатів тощо. Проте ці ознаки були притаманними й іншим тогочасним представницьким органам, зокрема місцевим радам, позбавленим функції законотворення і належним до системи державних інституцій. Тому виокремлювати їх як суто парламентостверджуючих безпідставно.

Пряме заперечення комуністичною ідеологією теорії парламентаризму і принципу розподілу влади апіорно обгрунтовує визначення Верховної Ради, а тим паче З'їздів рад, як універсальних верховних органів державного апарату із законотворчою, виконавчорозпорядчою і контрольно-наглядовою компетенцією. Непрофесійна робота депутатів опосередковано порушувала західну конституційну доктрину представницької демократії, адже поєднувати основні трудові обов'язки і фахово визначати пріоритетні напрямки розвитку держави та суспільства впродовж короткотермінових сесій було несумісним без сторонньої підготовчої допомоги Президії та постійних комісій. Тому вищі представницькі органи радянського зразка фактично конституювали уже розроблені законодавчі акти, чим позбавляли депутатів активності та ініціативності в реалізації державної влади. Ігнорування у такий спосіб принципу народного суверенітету характеризувалося виключенням будь-якого інакомислення, дискутування при волевиявленні більшості.

Сучасна адаптація окремих базових елементів державно-правової доктрини радянського періоду підкреслює актуальність для українського конституціо-

налізму дотримання принципу наступності конституційних ідей. Докорінні зміни правового мислення і правової культури з приводу соціального призначення окремих елементів державного апарату, і легіслатури, зокрема, слід пов'язувати з переосмисленням цінності засад розподілу влади, верховенства права, аксіологічних орієнтирів захищеності та свободи людини і громадянина. Наукові концепції, юридична і практична дійсність повинні не стільки кардинально заперечувати успадковані досягнення, як органічно поєднувати ідеали суверенітету народу і загальноцивілізаційні демократичні надбання.

Процес розробки Основного Закону 1996 р. відобразив стан готовності громадян до кардинальних змін у системі організації державного апарату. Політична й економічна нестабільність, відсутність порозуміння між представниками вищих органів державної влади, партіями були негативними проявами державотворчих пошуків. Втім, вони не применшили важливості конституційної дискусії, не засвідчили передчасність еволюційних реформ.

Відсутність національної практики демократичного державно-правового будівництва утруднила розробку єдиного прогресивного для керівної політичної сили й опозиції варіанта Основного Закону. Численні тогочасні проекти Конституції за авторством об'єднань громадян, парламентаріїв, наукових працівників формували світогляд творців нині чинних нормативно-правових актів. Репрезентативні джерела пропагували різні види республік, обстоювали необмежені або суто декларативні повноваження парламенту, його бікамеральну, або монокамеральну структуру, альтернативні сучасній назви.

Парламентсько-президентська республіка, нині декларована в Україні, є компромісним варіантом, реанімування якої було покликано мінімізувати на період розробки нового формату організації державного апарату змагальність потужних партій за верховенство їх контролю і впливу на суспільство. Існуюча форма правління не може вирішити нагальних проблем державотворення, так само як і президентсько-парламентська республіка, закріплена Конституцією в редакціях від 1996 і 2010 років. Демократичний потенціал Української держави розкриється сповна, на наш погляд, в умовах парламентської республіки. Розширення переліку повноважень легіслатури стабілізує політичну ситуацію, оскільки державно значущі рішення фактично прийматимуться єдиним керівним суб'єктом, — парламентською більшістю, якій є підзвітна виконавча вертикаль державної влади [1, с. 136-143, 224-229].

Висновки. В умовах сучасної політичної системи, що супроводжується становленням і розвитком нових політичних інститутів, поза увагою не може залишатися функціонування легіслатури. Служіння інтересам народу, а не

політичній провладній еліті повинно стати наріжним каменем будь-яких декларованих реформ. Звичайні громадяни та посадові особи різних рангів і органів публічної влади не встигають призвичаїтись до постійних «аплікацій» у тексті Конституції, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. За бажанням модернізації не проглядається прагнення керівництва державою самим дотримуватися основоположних принципів управління та змісту зініційованих рішень. Ефективність чергового етапу конституційної реформи покаже час, але вже нині проблема якісного складу представницьких інституцій викликає занепокоєння. У зв'язку з цим пропонується запровадити парламентську республіку з відповідальністю колективного представницького органу народу за долю держави. Постійний дуалізм повноважень глави держави і виконавчої вертикалі призвів до кризи всієї політичної системи і повної зневіри населення у можливості реального парламентаризму і конституціоналізму. На думку значного відсотка громадян, в Україні реформи можливі лише з негативними наслідками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму : конституційно-правове дослідження : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 / Словська Ірина Євгенівна. — О., 2014. — 560 с.

Словская И.Е.

Концептуальные проблемы парламентаризма в Украине: возможность конституционного введения или реальное положение?

Аннотация. Исследуются понятия «парламент» и «парламентаризм», «система парламентаризма»; состав и структура, функции и формы деятельности парламента; история становления представительных институций в Украине. Подведены итоги, что постоянная модернизация политической системы является неэффективной по ряду объективных и субъективных причин. Предлагается введение парламентской республики, учитывая ответственность за судьбу государства коллективного представительного органа народа.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, система парламентаризма, легислатура, представительство, парламентская республика, политическая система.

I. Slovská

Conceptual problems of parliamentarism in Ukraine: the constitutional possibility of entry or actual position?

Summary. Explores the notion of «Parliament» and «parliamentarism», «the system of parliamentarism»; the structure, functions and activities of Parliament; the history of the formation of representative institutions in Ukraine. The results that the constant in the law of modernization of the political system is ineffective for a number of objective and subjective reasons. It is proposed to introduce a parliamentary Republic, taking into account the responsibility for the fate of the state, the collective representative body of the people.

Keywords: Parliament, parliamentarism, parliamentary system, legislature, representative, parliamentary Republic, the political system.

