

Наталія Гнатенко,
аспірант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ

Парламентаризм в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку

У статті досліджується зміст поняття "парламентаризм". Аналізується сучасний стан та перспективи розвитку інституту парламентаризму в Україні.
Ключові слова: парламентаризм, форма державного правління.

In the article examines the concept "parliamentarism". The current state and prospects of institute of parliamentarism in Ukraine is analyzed.

Key words: parliamentarizm, system of government.

Постановка проблеми. Українська політична система з часів здобуття незалежності перебуває у перманентному стані трансформацій. Це, зокрема, ілюструє перебіг конституційного процесу в Україні. Не маючи стійких традицій демократичного врядування, українські політики весь час вдаються до ситуативної зміни правового механізму здійснення державної влади виходячи з принципу політичної доцільності.

Так, одразу після інавгурації новообраний Президент України В.Янукович та його команда почали готувати суспільну свідомість до сприйняття необхідності перегляду конституційних норм у частині організації державної влади в Україні. 7 березня 2010 р. В.Янукович заявив, що прийнята "поспіхом" наприкінці 2004 р. Конституція призвела до негативних процесів і тому "майбутнє наше залежить також від того, як ми знайдемо можливість, знову таки, політичну волю змінити цю Конституцію" [1]. Місяць потому, 9 квітня, на ток-шоу Савіка Шустера "Свобода слова" (телеканал "Україна") міністр юстиції України О.Лавринович ще раз наголосив на тому, що заподіяні шість років тому "каліцтва" Основного Закону країни потрібно виправляти разом із виборчим законодавством.

Процедура внесення змін до Конституції України є досить складною. Це, зокрема, знайшло відображення у її характеристиці як однієї з найбільш жорстких конституцій у Європі. З огляду на це українські політики для реалізації своїх інтересів щодо зміни конституційних норм усе частіше застосовують механізм Конституційного Суду України. Так, рішенням суддів Конституційного Суду України у квітні 2010 р. було змінено спосіб формування коаліції депутатських фракцій у парламенті [2], а у вересні 2010 р. скасовано зміни, внесені до Основного Закону у 2004 р. [3], внаслідок чого країна повернулася до президентсько-парламентської форми правління. Таким чином, жорстка президентська вертикаль виконавчої влади, яка де-факто почала встановлюватись у країні одразу після президентських виборів 2010 р., була оформлення де-юре, а український парламент втратив значну частину своїх повноважень.

Зазначена тенденція до централізації управлінських процесів у країні, яка, між іншим, суперечить передвиборчій програмі Президента України, де наголошувалось на необхідності децентралізації влади, розглядається рядом експертів як загроза парламентаризму, а громадяни вбачають у ній "загрозу демократії" (22 березня при опитуванні громадян на ток-шоу "Свобода слова" (канал ICTV) на запитання "Чи загрожує зміцнення президентської вертикалі влади демократії в Україні?" - 53% респондентів відповіли позитивно), що, зрештою, є одновимірними поняттями.

У зв'язку з вищезазначеним дослідження інституту українського парламентаризму на сучасному етапі є дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед праць, присвячених дослідженню інституту парламентаризму, слід відзначити роботу П. Кислого та Ч.Вайза "Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду", Ю.Древалю "Парламентаризм у політичній системі України (політико-

правовий аналіз)", Ю.Ганжурова "Парламент України в політичній комунікації".

Крім того, до проблем парламентаризму у своїх дослідженнях звертались С.Телешун, В.Шаповал, О.Бандурка, В.Журавський та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. В українському науковому середовищі дослідженню інституту парламентаризму присвячено низку монографій, проте динаміка суспільних процесів ставить перед дослідниками нові завдання, вирішення яких потребує наукового пошуку як у теоретичній, так і в практичній площині.

Мета статті. Метою статті є аналіз сучасного стану парламентаризму в Україні та перспектив його розвитку. Для досягнення мети передбачено вирішити такі завдання: 1) проаналізувати основні підходи до визначення поняття "парламентаризм"; 2) охарактеризувати сучасний стан парламентаризму в Україні; 3) визначити тенденції його подальшого розвитку.

Вклад основного матеріалу. Існує кілька основних підходів до визначення змісту терміна "парламентаризм". Перший, по суті, ототожнює це явище з функціонуванням парламенту як постійно діючого єдиного органу законодавчої влади, сформованого за принципом загального, рівного, прямого виборчого права [4].

Таке спрощене визначення парламентаризму з точки зору становлення української державності має певні причини. За радянських часів організація державної влади передбачала поєднання законодавчих і виконавчих функцій у єдиній системі "народного" представництва - системі рад. Після проголошення незалежності в Україні було розпочато складні трансформаційні процеси, спрямовані передусім на утвердження демократичних засад врядування, серед яких - втілення в життя принципу поділу влади (розмежування владних повноважень між виконавчою, судовою та законодавчою гілками влади). Становлення на початку 90-х рр. минулого століття парламенту як

демократичного інституту представницької влади, сформованого на засадах альтернативності, стало важливим етапом у процесі демократизації суспільно-політичного життя.

Згідно з іншим підходом парламентаризм ототожнюється з парламентською, або змішаною, формою державного правління з акцентом на юридичному верховенстві єдиного законодавчого (представницького) загальнодержавного органу (парламентсько-президентська форма державного правління). Між іншим, такий підхід був притаманний і радянській науці. Якщо відкинути ідеологічні характеристики парламентаризму (атрибут буржуазної демократії, який забезпечує представництво інтересів експлуататорів), то можна вважати, що зміст поняття "парламентаризм" розглядався крізь призму системи державної влади, в якій ключову роль відіграє парламент.

У сучасних умовах ототожнення парламентаризму з парламентською формою державного правління видається ще однією крайністю. Адже за президентської форми державного правління парламент також виконує важливі контрольні, установчі та інші функції, без яких неможливо встановити владний баланс. Фахівець з конституційного права В. Шаповал, характеризуючи парламентаризм, зазначає, що він властивий кожній демократичній країні, проте за різних форм правління має різні прояви, тобто дієвий інститут парламентаризму виступає самостійним критерієм оцінки рівня демократизації суспільства [5, с. 211].

У політологічному енциклопедичному словнику парламентаризм визначається як система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади [6, с. 463]. Таке визначення парламентаризму поширює, по суті, це явище на систему органів місцевого самоврядування, що суперечить нормам чинної Конституції України. Згідно зі ст. 5 Основного Закону інститут місцевого самоврядування виступає окремою формою здійснення влади народом [7]. З огляду на це парламент

жодним чином не може відігравати вирішальну роль у системі представницьких органів, оскільки в демократичному суспільстві представницький орган як сукупність його членів діє відповідно до наданого йому народом мандата та в межах чинного законодавства і звітується виключно перед громадою, яка його обрала. Зрештою, такий критерій, як "вирішальна роль", є не досить чітким для оцінювання цього явища на практиці.

Попри відсутність єдиного підходу до визначення парламентаризму можна висунути припущення, що, аналізуючи це явище, необхідно оцінювати як формальні критерії місця парламенту в системі владної організації, так і змістове наповнення парламентської діяльності.

З формальної точки зору в країні ще донедавна функціонувала парламентсько-президентська форма державного правління. Зміни до Конституції України, що були внесені у 2004 р., значно розширили повноваження Верховної Ради України, зокрема було збільшено до п'яти років термін повноважень українського парламенту [8, ст. 76]; розширились установчі функції (парламент здійснював призначення та вирішував питання щодо звільнення чи відставки Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна, Служби безпеки України) [8, ст. 85, 87, 115] тощо.

Проте одночасно з розширенням повноважень парламенту як єдиного законодавчого органу країни конституційна реформа 2004 р. знівелювала ключовий принцип парламентаризму - вільний мандат народного представника. Замість цього була здійснена спроба обмежити волю кожного окремого народного депутата України фракційною дисципліною шляхом введення так званого "імперативного партійного мандата" [8, ст. 81].

Очевидно, що поява в Конституції України 2004 р. правових санкцій щодо народного депутата України за не входження до складу депутатської фракції політичної сили, за списками якої його було обрано, або виходу з її складу свідчить

про слабкість інституту парламентаризму в Україні навіть за умов формального домінування парламенту у владному механізмі.

До речі, логіку фракційної поруки як засади створення парламентської більшості було взято за основу і при визначенні змісту поняття "коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України" Конституційним Судом. Згідно з рішенням № 16-рп/2008 від 17 вересня 2008 р. під "коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України" розуміється сформоване за результатами виборів "об'єднання кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність" [9].

Щоправда, за кілька років думка суддів Конституційного Суду з цього приводу дещо змінилась. Рішення № 11-рп/2010 від 6 квітня 2010 р. надало право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України "окремим народним депутатам України, зокрема тим, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України" [2].

І хоча останнє рішення відновило повноцінне функціонування інституту вільного парламентського мандата, притаманного усім європейським країнам, проте сам факт прийняття вищою судовою інстанцією з питань тлумачення конституційних норм двох суперечливих рішень з одного питання свідчить про легалізацію в країні принципу політичної доцільності. А це значно ускладнює процес становлення демократичних інститутів, у тому числі інституту парламентаризму.

У контексті політичної доцільності опозиційні політики та ряд експертів сприймають і рішення Конституційного Суду щодо скасування конституційних змін 2004 р. [3], яке легалізувало парадигму Президента України В.Януковича щодо організації владного механізму на засадах домінування інституту президента.

Але, піддаючи критиці механізм повернення до президентсько-парламентської форми правління, необхідно зазначити, що сама ідея посилення інституту президента через перманентну політичну кризу за президентства В.Ющенка набула поширення як серед політиків [10], так і серед науковців [11]. Разом з тим така система "сильної влади" криє низку загроз для розвитку українського суспільства. Вони полягають не лише у можливості повернення до авторитаризму та ліквідації інституту парламентаризму, а й у загрозі виховання пасивних громадян. Як зазначає англійський дослідник Джон Стюарт Міль, за режиму абсолютної влади, навіть "доброго деспота" створюється ситуація, коли чужа воля вирішує все за громадян, і непокоря розцінюється законодавством як злочин. І це викликає риторичне запитання: "Яких людей може витворити такий режим? Якого розвитку їх розумові та діяльні здібності можуть набути за такого політичного режиму?" [12, с. 418-419].

Наш народ надто довго жив в умовах, коли всі ключові рішення приймалися без нього і за нього. На сьогодні, хоч би яким болісним був цей процес, українських громадян необхідно спонукати до активної участі у прийнятті державних рішень та відстоюванні власних прав. Патерналістські настрої в суспільстві є передумовою його деградації. Адже, як зазначають західні науковці, демократія на сучасному етапі - це, передусім, бажання, право та процесуальна можливість захищати свої інтереси та права.

Саме тому парламентаризм в Україні як демократичний інститут народного представництва потребує нового якісного наповнення незалежно від форми державного правління.

У зв'язку з цим варто окреслити кілька проблем та механізмів їх вирішення. По-перше, український парламент потребує нової якості народних обранців. Служіння народу має бути для них професією. Як зазначається у тлумачному словнику української мови, "професія" - це рід занять, що є для кого-небудь джерелом існування [13, с. 62]. Таким чином, необхідно створити механізми, які забезпечать обрання до парламенту професійних

політиків, між добробутом, соціальним статусом та політичною репутацією яких існує пряма залежність, та унеможливають (через відсутність мотивації) пряме парламентське представництво політико-фінансових груп. Очевидно, що це дуже складне завдання, яке потребує комплексного вирішення, проте кілька ключових напрямів варто окреслити:

- а) амністія капіталів та встановлення режиму законності;
- б) легалізація лобістської діяльності (прийняття Закону України "Про лобістську діяльність у парламенті");
- в) децентралізація влади та фінансової системи країни шляхом передачі повноважень та фінансів до органів місцевого самоврядування (адміністративно-територіальна та бюджетна реформи);
- г) систематизація (кодифікація) українського законодавства та законодавчого процесу. В українському парламенті, на жаль, відомий лише один приклад, коли у третьому скликанні Постановою Верховної Ради України було прийнято "Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року" [14]. Проте ця постанова не була виконана. Тому обов'язок щодо ухвалення кожним новим скликанням парламенту відповідної програми своєї діяльності та звіту про її виконання необхідно закріпити у нормах Закону України "Про Регламент Верховної Ради України";
- д) зміна виборчого законодавства з метою відкриття партійних списків;
- е) унеможливлення ситуації, коли не дотримується норма ст. 84 Конституції України щодо особистого голосування народних депутатів на засіданнях Верховної Ради України [7] (введення біометричної системи голосування, яка реагує виключно на відбиток пальця народного обранця).

Окремим напрямом розвитку українського парламентаризму має стати залучення громадян до

законотворчого процесу. Для цього необхідно закріпити на рівні Основного Закону інститут народної законодавчої ініціативи.

Власне, такий демократичний інститут діє в багатьох країнах світу, зокрема в Італії, Швейцарії, Бразилії. В Росії також проводяться наукові пошуки в цьому напрямі. Так, розроблено концепцію федерального закону "Про народну законодавчу ініціативу (про законодавчу ініціативу громадян)", яка передбачає, що відповідним правом має бути наділений не менш як один мільйон росіян [15, с. 208].

У конституційному проекті третього Президента України В.Ющенка пропонувалося надати відповідне право "не менш як ста тисячам громадян України". Очевидно, що питання про кількість громадян, які можуть виступати суб'єктом законодавчої ініціативи, є дискусійним, проте запровадження інституту народної законодавчої ініціативи має стати одним із пріоритетів розвитку українського парламентаризму.

Це далеко не повний перелік проблем та механізмів їх вирішення, проте без наповнення сучасного інституту українського парламентаризму новим якісним змістом подальший поступ українського суспільства буде значно сповільнений.

Висновки. Таким чином, парламентаризм характерний для будь-якого державного устрою за умов, що він діє в демократичному режимі. Відрізняються лише формальні прояви явища, але ключова функція інституту - забезпечення владного балансу та недопущення узурпації влади - завжди реалізується. Саме тому парламентаризм не можна зводити до формальних ознак поділу влади, функціонування інституту парламенту і навіть до парламентської форми державного правління, адже основні його характеристики стосуються змісту і спрямованості парламентської діяльності, її ефективності та легітимності.

В Україні інститут парламентаризму перебуває на початковому етапі становлення. З формальної точки зору конституційна реформа 2004 р., що розширила владні повноваження Верховної Ради України, мала б сприяти його

утвердженню та розвитку. Проте незбалансованість конституційних норм в умовах панування парадигми політичної доцільності та технологій політичної корупції дискредитували перед громадськістю парламентсько-президентську форму державного правління, зміст якої так і не було втілено в життя.

Політична нестабільність часів Президента України В.Ющенка посилила у суспільстві патерналістські настрої та бажання "сильної руки". У відповідь на них та згідно з власною зацікавленістю у надцентралізації державного механізму влада легалізувала верховенство інституту президента через відповідне рішення Конституційного Суду України. Проте цей найлегший, на перший погляд, спосіб забезпечення абсолютної керованості усіх суспільних процесів у довготерміновій перспективі може повернутись бумерангом суспільної інерції і, відповідно, нездатністю протистояти глобальним викликам, які сьогодні формуються у світі.

Стан інституту парламентаризму в Україні є індикатором демократичних перетворень, що відбуваються у суспільстві. Тому завдання влади полягає у втіленні в життя механізмів, що забезпечать професіоналізацію діяльності народного обранця та залучать громадян до процесу вироблення парламентських рішень.

Лише створивши механізми пробудження громадської ініціативи, можна виховати відповідального громадянина, який стане на заваді будь-яким антидемократичним та неефективним діям політиків.

Перспективним напрямом подальшого наукового пошуку є дослідження механізмів підвищення рівня прозорості процесу підготовки та прийняття парламентських рішень.

Список використаних джерел

1. Пришло время навести порядок: интервью с Президентом // Подробности-ТВ. - 2010. - 7 марта. - Режим доступа : <http://podrobnosti.ua/podrobnosti/2010/03/07/670573.html>

2. Рішення Конституційного Суду України (№ 11-рп/2010 від 6 квіт. 2010 р.) : за станом на 7 берез. 2010 р. - Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=106790>

3. Рішення Конституційного Суду України (№ 20-рп/2010 від 30 верес. 2010 р.) : за станом на 10 жовт. 2010 р. - Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=122407>

4. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. - К. : Абрис, 2000. - 414 с. 5. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. - К. : Юрінком Інтер, 2008. - 480 с.

6. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко]. - 2-ге вид., допов. і перероб. - К. : Генеза, 2004. 736 с.

7. Конституція України (Відом. Верховної Ради України. 1996. - № 30. - Ст. 141) : за станом на 10 жовт. 2010 р. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1291732227147262>

8. Конституція України (Відом. Верховної Ради України. 1996. - № 30. - Ст. 141 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8 груд. 2004 р., ВВР, 2005, № 2, ст. 44) : за станом на 7 берез. 2010 р. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

9. Рішення Конституційного Суду України (№ 16-рп/2008 від 17 верес. 2008 р.) : за станом на 7 берез. 2010 р. - Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=5037>

10. Конституція Порядку / А. Гриценко. - 2010. - 7 берез. Режим доступу : <http://poryadok.org.ua/ngp/konstituciya.html>

11. Новий курс: реформи в Україні. 2010 - 1015. Нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. - К. : НВЦ НБУВ, 2010. - 232 с.

12. *Міллер Д. С.* Представницьке врядування / Джон Стюарт Міллер // Демократія: Антологія / [упоряд. О. Проценко]. - К. : Смолоскип, 2005. - XXVIII+1108 с. - ("Політ. цінності". Вип.1).

13.Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. [уклад. В. Яременко та ін.]. - 2-ге вид., випр. - К. : АКОНІТ, 2006. - Т. 3. 2006. - 862 с.

14.Про Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року : Постанова Верховної Ради України (№ 976-XIV від 15 лип. 1999 р.) : за станом на 7 берез. 2010 р. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976-14>

15.Любимов А. П. Конституционно-правовые основы формирования лобистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект) / А. П. Любимов. - М. : Изд. Госуд. Думы, 2000. - 214 с.