

316.6/2(082)

Г87

Громадянське суспільство та проблеми становлення особистості

Збірник
наукових
праць

Випуск 3



Література

10. Реабилитация: Политические процессы 30-50-х гг. / Под общ. Ред. А.Н.Яковлева. – М.: Политиздат, 1991.
11. Государственный архив Днепропетровской области. Ф. 19, оп. 95. – д. 107.
12. Государственный архив Днепропетровской области. Ф. 19, оп. 95. – дд. 112, 113
13. Государственный архив Днепропетровской области. Ф. 19, оп. 95. – дд. 19, 20, 21, 22, 29, 36, 112, 113.
14. Государственный архив Днепропетровской области. Ф. 19, оп. 95. – дд. 19, 20, 21, 22, 29, 36, 112, 113.

Євгенія Широкова, Ольга Тарасова

Інститут парламентаризму в контексті політичного реформування українського суспільства

Стаття присвячена політологічному дослідженню проблем становлення і розвитку парламентаризму як інституту влади в умовах реформування політичної системи української держави. Автори пропонують шляхи вдосконалення структурно-функціональних параметрів вітчизняного парламентаризму.

The article provides a politological analysis of problems of formation and development of parliamentarism in Ukraine viewed in the context of the political system renovation. The authors suggest ways to improve the Parliament's functioning in the Ukraine's community.

Побудова демократичної, соціальної, правової держави з ефективно діючим парламентом і сформованим громадянським суспільством – один з базових конституційних принципів державотворчого процесу в Україні. На шляху його втілення необхідно подолати значні перешкоди, що гальмують прогресивний розвиток суспільства – суперечності та конфлікти, що постійно виникають між гілками влади, відсутність ефективного механізму стримувань і противаг, відчуження людей від державної влади, низький рівень довіри населення до вітчизняного парламенту.

Обов'язковими атрибутами демократичної і правової держави є парламент і парламентаризм як політичні інститути. Рівень парламе-

итаризму є одним з основних показників демократичності державної влади. Оскільки Україна декларує відданість демократичним цінностям, поняття парламентаризму набуває тут ключового характеру. У зв'язку з цим спробуємо розкрити сутність парламентаризму, розглянути історичні передумови його формування і розвитку в Україні, з'ясувати його соціальне призначення та умови розвитку.

Парламентаризм – це широке за змістом наукове поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої і судової гілок влади, і систему взаємодії держави і суспільства. Як політико-правовий інститут парламентаризм формується у процесі становлення і розвитку демократичних засад функціонування влади. Його характерними ознаками є представництво суспільних інтересів, поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, наявність механізму стримувань і противаг. Умовою ефективності парламентаризму є наявність авторитетних політичних партій, інститутів громадянського суспільства, здатних контролювати владу, принцип верховенства права, незалежна судова влада, яка виступає як фактор стримування і противаги до двох інших гілок влади, конструктивна парламентська опозиція.

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 [2, с. 463].

Політологічний словник за редакцією М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка пропонує визначення парламентаризму у двох значеннях – широкому і вузькому. У першому випадку – це система державної влади, за якої вельми суттєва роль належить народному представництву (парламенту), у другому – система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади [3, с. 563].

На українському ґрунті парламентаризм має тривалу традицію становлення і розвитку. Інститут парламентаризму, як відомо, історично більш характерний для українського суспільства, ніж одноособова форма правління. Особливу роль парламент грав і продовжує відігравати у кризові періоди становлення державності в нашій країні. Передісторія виникнення його як інституту представницької влади пов'язується з історичними формами прямої демократії, однією з яких було віче часів Київської Русі. І хоча учасники віче не були обраними представниками, цей владний інститут, на думку М. Грушевського, нічим не поступався європейським аналогам парламентських представницьких органів [1, с. 312].

Наступним періодом в історії розвитку українського парламентаризму була козацька доба XV-XVII ст. У цьому періоді слід виділити дві значні події – виникнення козацьких рад та проголошення у 1710 р. Конституції Пилипа Орлика, яка стала першим конституційним актом, що з'явився на українських теренах і мав суттєвий вплив на демократичний розвиток державного устрою в Україні.

Революційні події 1917-1918 рр. вилилися у спробу відновлення української державності. Створена у березні 1917 р. Українська Центральна Рада із громадсько-політичного об'єднання з часом трансформувалась у представницький орган. Після проголошення III Універсалу Центральна Рада стала верховним законодавчим органом Української Народної Республіки. І хоча в жодному зі своїх законодавчих документів Центральна Рада не називала себе парламентом, вона, по суті, виконувала його функції.

Наступним етапом у процесі розвитку українського парламентаризму була Верховна Рада Української РСР, яка уособлювала державну законодавчу владу в республіці. Після проголошення Акту про державну незалежність України 24 серпня 1991 року, Україна задекларувала себе як суверенна, демократична, правова держава, що стала на шлях розбудови громадянського суспільства. У 1992 р. на конституційному рівні було визначено принцип поділу влади, внаслідок чого парламент набув цивілізованого вигляду – із колективної інсти-

туції, наділеної формально необмеженою владою, почав набувати рис класичного законодавчого органу демократичної держави.

На думку багатьох дослідників, зокрема Ю. Шемшученка, про початок історії парламентаризму в країні треба вести мову саме у зв'язку з власне українським державоутворенням. Як самостійна держава Україна існувала тільки невеликі проміжки часу. Усі інші часи, а це кілька останніх століть, в Україні були тільки, за словами Ю. Шемшученка, «фрагменти парламенту», які санкціонувалися спочатку польсько-литовською державою, а потім – царською Росією і Радянським Союзом [6, с. 17].

З прийняттям у 1996 р. Конституції України розпочався етап правового закріплення нових умов і організаційно-правових засад діяльності інститутів громадянського суспільства та державних органів. Саме Конституція започаткувала існування українського парламенту як сучасного органу законодавчої влади.

Український парламентаризм на власній основі пройшов три етапи – від парламентської республіки (1990-1992 рр.) до президентсько-парламентської (1993-1996 рр.) і далі – до парламентсько-президентської республіки з 1 січня 2006 р., згідно змін, що були внесені до Конституції Верховною Радою у грудні 2004 р. Конституційні зміни істотно обмежили повноваження глави держави, розширили повноваження глави уряду, значно посилили роль і функції парламенту. Строк повноважень парламенту був продовжений до 5 років. Верховна Рада одержала право призначати Прем'єр-міністра, міністрів оборони і закордонних справ за поданням Президента, а також за поданням Прем'єр-міністра – інших членів уряду та цілий ряд інших повноважень.

Відповідно до прийнятих змін, Кабінет міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Формується уряд на основі парламентської більшості із числа представників партії, що одержала більшість місць у парламенті, або коаліції партій. Призначається уряд Верховною Радою України. Кабінет міністрів несе подвійну відповідальність – перед Президентом і перед Верховною Радою, підконтрольний і підзвітний парламенту в межах, передбачених

Конституцією. Прем'єр-міністр призначається парламентом за поданням Президента. Кандидатуру для призначення на посаду прем'єр-міністра Президент вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у парламенті, що становить у ВР більшість. Міністр оборони України, міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента, інші члени Кабінету міністрів призначаються парламентом за поданням Прем'єр-міністра.

Була також передбачена зміна виборчої системи – вибори до парламенту повинні проходити винятково за пропорційною системою. За результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

Однак Верховна Рада V скликання, яка була обрана за пропорційною системою, на жаль не стала повноцінним ефективним вищим представницьким та законодавчим органом країни. Закриті виборчі списки позбавили суспільство можливості контролювати і надавати преференції певним партійним учасникам списку. Замість адекватного представництва волевиявлення виборців, їхніх політичних поглядів та соціально-економічних інтересів виборці отримали представництво великих фінансово-політичних груп.

Посилення впливу на політику олігархів, яке стало наслідком переходу до пропорційної системи виборів, вплинуло на політичний імідж українського парламенту, зменшило його роль в житті країни. «Якщо при мажоритарній системі часів парламентської моделі, – пише Ю.Сиротюк, – Україна мала надмірно владну і низько відповідальну модель парламенту, а в часи фактично авторитарних повноважень Президента Кучми парламент все ж залишався цілісним вищим представницьким органом, то в умовах номінального посилення повноважень Верховної Ради реально функції парламентаризму послабились» [4].

Внесені парламентом у 2004 р. зміни до Конституції України призвели до істотного розбалансування системи влади: «Ряд внесених змін, – відмітив у своєму виступі на Міжнародному громадському

форумі «Конституційна реформа: погляд громадянського суспільства» М. Козюбра, – не лише не вдосконалили систему влади, а навпаки – ще більше її розбалансували». Тому, на його думку, навряд чи є підстави в окремих політиків вважати, що зроблено перший крок від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, а наступним кроком має бути перехід до республіки парламентської. «Їхнє тлумачення цих змін, – стверджує М. Козюбра, – часто далеке від європейського» [5]. Європейські політики, уточни-мо, говорячи про верховенство парламенту, мають на увазі насамперед верховенство парламенту над виконавчою владою, а не намагання парламенту перебрати на себе усі можливі і неможливі повноваження.

Не на користь парламентаризму свідчить і відсутність в Україні демократичної, відкритої системи оновлення еліт. Парламент поступово відривається від суспільства, перетворюючись у закритий бізнес-клуб: якщо до складу ВРУ II-го скликання потрапило лише 56 депутатів із ВРУ I-го скликання, а у ВРУ III потрапила лише третина (159) депутатів із попереднього, то пропорційні вибори 2007 року дали оновлення парламенту лише на третину [4]. Власне оновилося представництво не суспільних, а бізнесових інтересів.

Прийнятий 12 січня 2007 р. Закон про Кабінет Міністрів створює передумови для розвитку в Україні парламентської республіки, однак говорити про її створення поки що рано. Пояснимо, чому. У класичних парламентських республіках, як відомо, президент обирається депутатами, у нас – загальним голосуванням виборців. Якщо за президентом зберігається право розпуску парламенту, то тоді також важко говорити про «чистий» парламентаризм. Крім того, у нас Президент продовжує контролювати вертикаль виконавчої влади, що теж аж ніяк не вписується в модель парламентаризму.

В умовах, коли парламент як вищий представницький орган країни перетворився в орган колективної безвідповідальності і втратив довіру суспільства, потрібно негайно посилювати механізми контролю за парламентом і політикумом. Є сподівання, що Верховна Рада VI скликання зможе сформувавати цілісне правове поле, щоб запобіг-

ти подальшому зруйнуванню механізмів парламентаризму, консолідувати суспільство і повернути довіру населення до представницьких органів.

Україна, хоч і не може бути віднесена до традиційно парламентських держав, має певні історичні традиції парламентаризму, і це дає підстави сподіватися на подальший плідний розвиток державного устрою на його засадах.

На сучасному етапі державотворення не завершено перехід до парламентсько-президентської республіки. Політико-правовий статус Верховної Ради України потребує корегування та уточнення її компетенції, функцій і повноважень. Щоб вивести країну в демократичне русло з добре функціонуючими і взаємодіючими інститутами і гілками влади потрібна комплексна політична реформа, яка б сприяла б формуванню парламентсько-президентської республіки європейського зразка.

Для розвитку парламентаризму в Україні важливо чітко розмежувати гілки влади, забезпечити їх контроль та відповідальність за результати діяльності. Одним з рецептів до зміни ситуації має стати зміна виборчого законодавства, а саме – законодавче закріплення пропорційної системи виборів із преференційними списками на основі регіонального представництва.

Література

1. Нариси історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV ст. – К., 1991.
2. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – К., 2004.
3. Політологічний словник: Навчальний посібник для студентів вищих навч. Закл. / За ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. – К., 2005.
4. Сиротюк Ю. Верховна Рада України VI скликання: проблема функціонування парламентаризму в Україні // <http://www.deputat.org.ua/?art=1193910626>
5. Парламентаризм вироджується в «міністеріалізм» // <http://www.unian.net/ukr/news/news-184514.html>
6. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. – 1998. – № 1.