

УДК 328(477)

**Колісніченко А.І.**, Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили



**Колісніченко Анатолій Іванович** – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Миколаївського державного гуманітарного університету ім. Петра Могили. Закінчив з відзнакою педагогічний факультет Московської гуманітарної академії у 1976 році. Автор більше 300 наукових публікацій. Коло наукових інтересів – державне будівництво: проблеми і протиріччя; теорія та історія політики.

## Український парламентаризм: становлення та шляхи розвитку

*У статті наведений огляд витоків вітчизняного парламентаризму. Автор окремо торкається проблеми побудови парламенту в незалежній Україні. Наведено ряд протиріч, притаманних політичній системі сучасної України. Також аналізується ряд запропонованих концепцій побудови ефективного парламенту в Україні. Автор робить висновок про те, що ефективність законотворчого процесу залежить не стільки від структури парламенту, скільки від організації його діяльності і від фахової підготовки його складу.*

*The article represents the review of the Ukrainian parliament system background. Author pays particular attention to problems of building a modern parliamentary system, distinguishes discrepancies, analyses conceptions of its reforming to become working and effective. As a conclusion he claims that effectiveness of legislature depends more on its organisation and its members professional experience than on structure of parliament.*

Практика державотворення у більшості цивілізованих країн свідчить, що парламенти створюються як органи для розробки і схвалення законів, органи протидії необмеженій владі.

Єдиним джерелом влади у демократичній державі є народ, який здійснює свою волю через представників – депутатів. Народ опосередковано, через своїх представників стає автором законодавчих актів, які визначають політико-правові норми регулювання відносин у громадському суспільстві. Діяльність парламенту є важливою і суттєво впливає на діяльність виконавчої і судової влади, а також на суспільно-політичне життя держави.

Проблема побудови парламенту в незалежній Україні сьогодні є актуальною і найбільш дискусійною. Це викликано тим, що в державі пройшли значні зміни з початку 90-х років і політична система потребує своєї перебудови, потрібна перебудова структури органів влади, в тому числі і законодавчих. Зростає і відповідальність самих громадян за те, щоб вибирати в законодавчі органи дійсно найбільш досвідчених і авторитетних представників суспільства. Значно зростає ціна свідомого вибору нашим суспільством представників влади через те, що існує проект побудови парламентсько-президентської республіки. При цій формі правління значно

зростає відповідальність усіх гілок влади, особливо законодавчої, за взаємодію й ефективність їх дій.

Проблема становлення та розвитку українського парламентаризму пов'язані з його історичним підґрунтям, і сучасна побудова законодавчого органу повинна спиратися на певні політичні традиції та принципи.

Аналізуючи витоки парламентаризму на рівні вчень, необхідно спиратися на праці таких мислителів, як Платон, Аристотель, Цицерон, Макіавеллі, Гроцій, Гоббс, Локк, та інших діячів свого часу [1].

Розглядаючи демократію як різновид політичної влади та форми правління, вони аналізували різні аспекти політичного представництва. У працях значної частини мислителів досліджується й обґрунтовується система поділу влади, механізмів стримувань і противаг, представницької демократії та народного суверенітету тощо, які становлять основу парламентаризму як політичної доктрини і практики.

Торкаючись специфіки українського парламентаризму, історії його виникнення і теоретичної розробки, треба зазначити наступне. Починаючи з козацького конституціоналізму і продовжуючи конституційними проектами кирило-мефодіївців, простежується позитивне бачення політичними діячами і мислителями ідеї парламентаризму.

У подальшому ця проблема розроблялась такими українськими політичними діячами, як Драгоманов, Грушевський, Міхновський, Франко та інші [2]. Парламентаризм ними розглядається як принцип, у якому втілюється ідея народного та національного суверенітету і представництва.

Дослідження проблеми українського парламентаризму знайшло своє продовження серед науковців української діаспори. Саме вони аналізували практику діяльності Центральної Ради та УНР, а також принципи побудови парламентської демократії.

З початку 90-х років XX ст. вітчизняними політологами активно аналізується теорія і практика діяльності інститутів парламентаризму в Україні. Політичні аспекти функціонування українського парламенту, структуру та його зв'язки з іншими гілками влади досліджують такі вчені, як В. Андрющенко, В. Бабкін, О. Гарань, Ф. Кирилюк, М. Михальченко, Ф. Рудич, В. Смолій, Б. Кухта та інші дослідники [3].

Порівняльним аналізом світового та вітчизняного досвіду парламентаризму, структурою та функціями інститутів парламенту займаються В. Бебик, О. Шморгун, С. Рябов, В. Шаповал [4].

Аналіз робіт з проблеми українського парламентаризму свідчить про те, що вітчизняними та зарубіжними вченими накопичено значний різноплановий фактичний матеріал. Однак ще є комплекс недосліджених проблем становлення та шляхів розвитку інституту парламентаризму в незалежній Україні в період проведення політичної реформи в нашій країні.

Сьогодні у нашому суспільстві однією з найактуальніших тем є тема політичної реформи усіх гілок влади. Чому саме ця проблема, поряд з економічною реформою, турбує наше суспільство?

По-перше, з одного боку, ми отримали позитивний результат з точки зору голосування за бюджет, за корисні закони. Але з іншого боку, з позиції майбутнього входження в європейську систему ми зробили крок назад, політична система не дала позитивного результату. Після голосування за бюджет можна стверджувати, що стійкої більшості у парламенті на початку 2003 року немає, як немає і чітко оформленої опозиції, вона поки що ситуативна.

По-друге, кінець 2002 року показав, що уряду зручніше працювати із ситуативною більшістю, з її окремими частинами, але у цьому разі ми отримуємо ситуацію, коли не зрозуміло, хто відповідає за діяльність уряду.

З однієї точки зору, ніхто не відповідає за наслідки діяльності виконавчої влади, тому що не відомо, хто формує уряд. А з іншої сторони, усю відповідальність покладають лише на президента.

Однак українське суспільство зростає як політичний організм і об'єктивно вимагає удосконалення і системи влади.

Дуже важливо отримати компроміс між основними гілками влади і політичними силами.

Доцільно було б перерозподілити функції, обов'язки і права законодавчої і виконавчої влади, зробити активними дійовими організаціями президентську систему, уряд і політичні сили держави.

Важливою умовою успіху політичної реформи, реформи парламенту може бути її суспільна підтримка.

Наші громадяни повинні зрозуміти, що до тих пір, поки не буде забезпечений механізм

відповідальності влади перед народом, ми не станемо соціальною державою і влада буде працювати для себе, а не для людей.

У цьому разі населення повинно впливати на виконавчу владу через своїх представників у Верховній Раді і задавати програму її діяльності.

Якщо уряд не буде враховувати інтереси людей, то за партії, які сформували уряд, голосувати вони не будуть на наступних виборах. Для того, щоб інтереси громадян влада врахувала, повинен бути баланс сил, коли президент, парламент, уряд і судова влада мають достатні сили і вплив.

Зміни у Конституції повинні забезпечити відповідальність влади за економічну і соціальну політику. Ця відповідальність повинна лежати на уряді і парламентській більшості, яка формується партіями – переможцями на виборах.

Зовнішня політика, безпека, внутрішній порядок – це зона відповідальності президента.

При такому розподілі повноважень ніхто не зможе перекласти відповідальність на другого, на іншу гілку влади.

Питання розмежування владних повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, а також між владними структурами різних рівнів виступає ключовою проблемою становлення та розвитку політичної системи України.

Однак сьогодні виникли проблеми в реалізації механізмів політичної влади, в тому числі і влади законодавчої. По-перше, Конституція 1996 року законодавчо закріпила певний механізм взаємодії державних інститутів – Президента, Уряду, Верховної Ради.

- А) Верховна Рада отримала можливість ухвалення законів (в тому числі Конституції) і бюджету.
- Б) Президент – можливість призначити осіб на урядові посади та звільнення з них.
- В) Уряд – управління соціально-економічними процесами.

Але вона не поклала край “з’ясуванню стосунків” у межах трикутника Президент – Уряд – Верховна Рада.

Політичні сили Парламенту ще недостатньо долучені до формування Уряду. Парламент лише надає згоду Президентові на призначення прем’єра.

Таким чином, реально склад уряду слабко пов’язаний з розкладом сил у парламенті. Парламент не відповідає за реальні результати еко-

номічної і соціальної політики, тобто парламент – сам по собі, Уряд – сам по собі, і співпраці немає, а лише протиріччя: боротьба за те, хто “головний”, а хто другорядний.

По-друге, політична система характеризується певними протиріччями:

- система не забезпечує повною мірою прискореного реформування економічних і соціально-політичних відносин;
- гальмуються парламентом процеси приватизації, реформи в аграрному секторі, системі оподаткування та ін.;
- не прийнята велика кількість важливих нормативно-правових актів з розгортання підприємницької ініціативи, притоку іноземних інвестицій.

По-третє, не створено передумов для формування стійкої парламентської більшості, немає правового механізму її формування.

По-четверте, не стали повноцінними суб’єктами політичного процесу політичні партії, які нагадують собою зовні керовані сили, що викликає недовіру народу до цих сил.

По-п’яте, не забезпечено повноцінного представництва регіональних інтересів у законодавчому органі. Депутати, обрані за партійними списками, мають слабкі зв’язки з виборцями, що не вирішує питань розвитку регіонів.

По-шосте, не забезпечено незалежних умов для постійного і конструктивного діалогу влади з громадським суспільством.

По-сьоме, не до кінця вирішені на законодавчому рівні питання взаємовідносин органів влади та місцевого самоврядування, що ускладнює реалізацію місцевих програм розвитку.

По-восьме, нерегульовані питання на законодавчому рівні про статус політичної опозиції. Опозиція повинна мати можливість не лише висловлювати альтернативні погляди, а й бути рівноправним суб’єктом політичного процесу.

По-дев’яте, існуюча політична система виявилась неспроможною забезпечувати оперативні дії, узгоджені всіма гілками влади, у кризових ситуаціях.

По-десяте, за роки незалежності в нашій країні пройшли глибокі трансформації. Побудовано багато нових державних інститутів; сформовано нові для нашої економіки основи ринкових відносин; розгорнутий процес прискорення розбудови демократичних принципів; змінилась структура суспільства в цілому; створено коаліційний уряд і склались початкові партнерські відносини між Парламентом і Кабінетом Міністрів.

Для подальших позитивних змін у державотворчому процесі необхідна зміна політичної системи, перехід до парламентсько-президентської республіки і початку розбудову нового, якісного та ефективного парламенту. Саме це значно збільшить відповідальність усіх гілок влади, підвищить взаємодію і узагальненість усіх рішень та дій.

На наш погляд, досягається все це за рахунок того, що виникає новий механізм реалізації влади. В парламенті, який вибирається на пропорційній основі, складається, створюється більшість із представників тих політичних сил, які отримали найбільшу підтримку населення на виборах. Ця більшість у парламенті створює уряд і через нього виконує заявлену на виборах соціально-економічну і політичну програму. Виходячи з цього, депутати будуть відповідати за створений уряд і прийняття необхідних для його ефективної роботи законів. Кабінет Міністрів несе відповідальність за вирішення задач соціально-економічного розвитку у межах тих проблем, які визначив парламент.

Стосовно побудови нового, більш ефективного парламенту в Україні на сьогодні немає єдиної точки зору. Одні пропозиції зводяться до того, що необхідно спочатку провести реформу територіально-адміністративного устрою країни і вийти на регіональний принцип побудови нашої держави. Пропонується також врахувати і те, що на сьогодні дуже мало політичних сил, які переймаються загальнодержавницькими інтересами. У цьому разі частина політичних сил буде працювати лише з урахуванням культурних і регіональних інтересів. Автори цієї концепції вважають за необхідне більш чітко виписати функції парламенту у питаннях формування уряду і взаємодії виконавчої і законодавчої гілки влади. Через механізми співпраці пропонується зняти з існуючої системи влади запрограмований конфлікт між Президентом, Урядом і Парламентом.

Автори другої концепції пропонують перехід до двопалатної структури парламенту і вважають, що саме це є ключовим елементом політичної реформи в Україні. Виходять вони з того, що нинішня конфігурація політичної системи не сприяє адекватному вирішенню регіональних інтересів. У зв'язку з цим пропонується створити нижню палату під назвою Державні Збори, яка буде обиратися за партійними списками, тобто партії і блоки будуть отримувати кількість місць пропорційно набраним на виборах відсот-

кам. Ті партії, які створять більшість у парламенті (Державні Збори), і сформуєть Уряд.

Верхню Палату пропонується сформувати із представників регіонів. Відповідно і називається вона – Палата регіонів. Головна її функція – захист інтересів окремих регіонів. Тому що представники певних партій і блоків, з яких складається нижня палата, захищає свою партійну ідеологію, свою соціально-економічну програму.

Для оцінки доцільності цих концепцій слід звернутися до світового досвіду побудови парламентів. З 87 країн, у яких сьогодні працюють парламенти, 70 відсотків відносяться до країн третього світу. В той же час у всіх великих європейських країнах функціонують двопалатні парламенти. Але і в межах двопалатності існують різні варіанти, які інколи суттєво відрізняються один від одного за формальними ознаками, за повноваженнями палати, за системою представництва в законодавчому органі та ін.

Для нашої унітарної держави, на наш погляд, формування нижньої палати парламенту найбільш доцільне на основі прямих загальних виборів. Палата Регіонів повинна формуватися на основі мажоритарного принципу, що буде сприяти більш ефективному представленню регіональних інтересів на вищому законодавчому рівні. Важливо, щоб представництво регіонів у парламенті було адекватним, відповідним кількості населення регіону і його соціально-економічній структурі.

На наш погляд, перехід до двопалатної моделі буде сприяти швидшому входженню у європейські політичні структури і дозволить побудувати ефективну державницьку модель, яка буде базуватися на міцній регіональній основі.

Виходячи з цього, слід визначити, що перебудова законодавчої гілки влади повинна здійснюватися на певних засадах:

- народ повинен бути єдиним джерелом влади у демократичній державі і мати важелі впливу на владу;
- народ через своїх представників (депутатів) стає автором законодавчих актів, які визначають суспільно-політичні правила життя суспільства;
- парламент є основною владною структурою держави і будує свою роботу на основі Конституції України;
- закони схвалює парламент, які він не повинен передавати виконавчій владі, доленосні закони приймаються через референдум – пряме волевиявлення народу.

- не повинно бути дисбалансу і протистояння гілок влади, які несуть у собі елементи загрози для демократії;
- законодавча влада має вищий статус, але не є абсолютною;
- депутати є представниками всього народу, а не тільки своїх виборців, вони повинні здійснювати законотворчість, визначати “загальний інтерес”;
- при розбудові інституту парламентаризму необхідно враховувати теоретичні розробки світових і вітчизняних наукових установ;
- система має бути здатною до реформування в разі суттєвих змін у соціально-політичному житті країни;
- вести законодавчу і практичну роботу з визначенням стратегічних і тактичних завдань;
- постійно застосовувати різні форми зворотного зв'язку з громадянським суспільством і гілками влади;
- забезпечити рівне виборче право в залежності від закріпленої виборчої системи;
- формування парламенту відбувається послідовно із врахуванням адміністративно-територіальної системи країни;
- перехід до двопалатної структури парламенту – ключовий елемент політичної реформи, який забезпечує легальні механізми репрезентації регіональних інтересів на державному рівні. В основу покладено принцип збалансованості інтересів суб'єктів;
- зміни в Конституції повинні бути ефективними, обґрунтованими і такими, що виключають перманентні зміни до Основного Закону і не складають “прихованих” протиріч між гілками влади.

Таким чином, парламент повинен бути виборним колегіальним органом, який має переважні права у сфері законотворчості. Завдяки парламенту у державі створюються і розвиваються демократичні форми правління. Досвід держав розвинутої демократії показує, що парламенти є підвалиною демократичних свобод суспільства, важливими інституціями, які протидіють узур-

пації влади однією особою або групою осіб. Парламент є центром ідеологічної сфери, ареною для постійних дебатів стосовно суспільно-політичного устрою держави. У Верховній Раді України ідеологічні дебати спрямовані на становлення нових суспільних владних відносин в умовах значних політичних та соціально-економічних перетворень.

Парламент виконує різні функції залежно від того, чи це країна з президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською формою правління. Різняться також функції законодавчого органу у країнах з однопалатним і двопалатним парламентом. Двопалатні парламенти у більшості властиві державам з федеральним устроєм, де одна з палат враховує інтереси суб'єктів федерації. Але й тут не існує повністю ідентичних парламентських інституцій і їх форм.

Важливо, що ефективність законотворчого процесу залежить не стільки від структури парламенту, скільки від організації його діяльності і від фахової підготовки його складу.

### Література

1. Платон. Держава. Закони // Соч.: В 3 т. – М., 1971. – Т. 3; Аристотель. Політика // Соч.: В 4 т. – Т. 4. – М., 1993; Цицерон. Про державу. – М., 1966; Гоббс Т. Левіафан. – М., 1966; Локк Дж. Два трактати про правління // Дж. Локк. Соч.: В 3 т. – М., 1899. – Т. 3.
2. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991; Драгоманов М. Вибране. – К., 1991; Франко І. Програма галицьких соціалістів // Збір. творів: У 50 т. – Т. 45. – К., 1986.
3. Андрущенко В.П., Михальченко М.І. Сучасна соціальна філософія. – К., 1996; Бабкін В., Селиванов В. Народ и власть. – К., 1996; Гарань О.В. Убити дракона. – К., 1993; Кирилюк Ф.М. Політологія середньовіччя. – К., 2000; Рудич Ф.М. Чи багато потрібно владі? – К., 1998; Смолій В.А., Гуржій О.І. Як і коли почала формуватися українська нація. – К., 1991; Кухта Б. Основи політичної науки. – Л., 1998.
4. Бебик В.М. Політологія: теорія, методологія, практика. – К.: МАУП, 1997; Шморгун О. Україна: шлях відродження. – К., 1994; Рябов С. Політологія. – К., 1996; Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К., 1993.

*Надійшла до редколегії 05.12.2002 р.*