

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**І. С. ХМЕЛЬКО, О. Ю. БРУСЛИК,
О. П. ЄВСЄЄВ, І. В. МУКОМЕЛА**

**СУЧАСНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ:
УКРАЇНСЬКИЙ ТА СВІТОВИЙ ВИМІРИ**

Монографія

:

Харків
«Юрайт»
2018

УДК 342.53(477+100)
ББК 67.9(4УКР)300.62

*Видання рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 10 від 25.10.2018 р.)*

Рецензенти:

Петришин О. В. – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Президент НАПрН України, завідувач кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, заслужений діяч науки і техніки України.

Колісник В. П. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, суддя Конституційного Суду України.

Савчин М. В. – доктор юридичних наук, професор, радник Голови Конституційного Суду України (2008 - 2010), директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права Ужгородського національного університету.

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк, д-р. юрид. наук проф.; **І. І. Бодрова**, канд. юрид. наук., доц. (заст. голов. ред.), **П. М. Любченко**, д-р. юрид. наук проф.; **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф.; **С. Г. Серьогіна**, д-р. юрид. наук, проф. (голов. ред.); **І. В. Яковюк**, д-р. юрид. наук, проф.

Хмелько І. С., Бруслик О. Ю., Євсєєв О. П., Мукомела І. В.

X 65 Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри : монографія. – Харків: Юрайт, 2018. – 200 с.
ISBN 978-966–2740–08–4

У монографії розглянуто особливості парламентської інституціоналізації через теоретико-прикладну призму. В роботі проаналізовані новітні теоретичні напрацювання західноєвропейських та американських дослідників парламентського права у сфері реформування та конструювання представницьких легіслатур. Проведено дослідження українського досвіду парламентської інституціоналізації та сучасного стану національного парламентаризму. Авторами висвітлено досвід розбудови парламентаризму в «розділених» суспільствах, а також особливості діяльності парламентської опозиції в компаративістському розрізі.

Для широкого кола читачів.

ISBN 978-966–2740–08–4

УДК 342.53(477+100)
ББК 67.9(4УКР)300.62
© І. С. Хмелько, О. Ю. Бруслик,
О. П. Євсєєв, І. В. Мукомела, 2018
© «Юрайт», оформлення, 2018

**THE NATIONAL ACADEMY
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE**

**SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE
OF STATE-BUILDING AND LOCAL GOVERNANCE**

**I. KHMELKO, O. BRUSLYK,
O. YEVSIEIEV, I. MUKOMELA**

MODERN PARLIAMENTARISM: UKRAINIAN AND WESTERN APPROACHES

Monograph

**Kharkiv
«Yurait»
2018**

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| ВСТУПНА СТАТТЯ | 7 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ | 20 |
| 1.1. Основи парламентської інституціоналізації..... | 20 |
| 1.2. Роль Верховної Ради у боротьбі за незалежність України..... | 42 |
| 1.3. Парламентська інституціоналізація на зорі становлення української державності..... | 67 |
| 1.4. Парламентаризм у «розділених суспільствах»..... | 91 |
| РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ | 112 |
| 2.1. Місце та роль Верховної Ради України в системі новітніх конституційних перетворень..... | 112 |
| 2.2. Верховна Рада України: між Банковою та Грушевського..... | 131 |
| 2.3. Правові позиції Конституційного Суду стосовно Верховної Ради України..... | 159 |
| 2.4. Парламентська опозиція у сучасному світі: порівняльно-правова панорама..... | 181 |

CONTENT

| | |
|--|-----|
| INTRODUCTION | 7 |
| PART 1. THEORY AND PRACTICE LEGISLATIVE INSTITUTIONALIZATION | 20 |
| 1.1. Legislative institutionalization..... | 20 |
| 1.2. The role of the Verkhovna Rada in the struggle for Ukraine’s independence..... | 42 |
| 1.3. Legislative institutionalization at the dawn of the formation of Ukrainian statehood..... | 67 |
| 1.4. Parliamentarism in «Divided Societies»..... | 91 |
| PART 2. MODERN TRENDS IN UKRAINIAN PARLIAMENTARISM | 112 |
| 2.1. The role of the Verkhovna Rada of Ukraine in the process of constitutional engineering in Ukraine..... | 112 |
| 2.2. Verkhovna Rada of Ukraine: between Bankova and Hrushevsky..... | 131 |
| 2.3. Impact of Constitutional Court of Ukraine on the Verkhovna Rada of Ukraine..... | 159 |
| 2.4. Parliamentary opposition in the modern world: comparative perspective..... | 181 |

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Хмелько Ірина Станіславівна – к.філос.н. (Україна), Ph.D (USA, Indiana University), доцент кафедри політичних наук та державної служби Університету Штату Теннессі, Чаттануга, Теннессі, США.

Бруслик Олексій Юрійович – к.ю.н., завідуючий сектором загально-правової роботи відділу правового забезпечення Департаменту територіального контролю Харківської міської ради.

Євсєєв Олександр Петрович – к.ю.н., доцент, науковий консультант судді Конституційного Суду України.

Мукомела Ірина Володимирівна – к.ю.н., молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Khmelko Irina – Ph.D, UC Foundation Associate Professor, University of Tennessee, Chattanooga, USA.

Bruslyk Oleksii - Ph.D, Legal adviser Department of Territorial Control of Kharkiv City Council, Kharkiv, Ukraine.

Yevsieiev Oleksandr – Ph.D, Associate Professor, scientific advisor to a judge of the Constitutional Court of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Mukomela Iryna – Ph.D, Junior researcher, Scientific and Research Institute of State-Building and Local Governance the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

ВСТУПНА СТАТТЯ

*Впроваджувати нововведення –
не означає реформувати
Едмунд Берк*

Нинішній стан політичної та соціально-економічної кризи української держави викликаний низкою факторів різних порядків. Внутрішньодержавний її прояв зумовлений інституційною розбалансованістю державно-владного механізму, дефіцитом довіри з боку населення до всіх без виключення гілок влади та політичного класу загалом тощо. Регіональний аспект проявляється в неімперіалістичній політиці, яку проводить Росія для повернення впливу, втраченого після розпаду Радянського Союзу. Відновити свій статус глобального гравця можливо, перш за все, за рахунок поновлення регіонального контролю в рамках, якщо не всіх країн-членів бувшого Варшавського договору, то хоча б в межах кордонів колишнього СРСР. Таким чином, анексія Криму, військова агресія з боку Росії на Донбасі, економічний тиск і похідні від цього прояви гібридної війни стали серйозними викликами для української державності в новітній період. Третім рівнем впливу є глобальні світові тенденції, які опосередковано впливають на кризові прояви у функціонуванні вітчизняної системи державно-владних інституцій.

Одним з ключових викликів, які постають перед українською державністю, є перманентний стан владно-інституційного конфлікту, що неминуче знижує ефективність здійснення влади та час від часу занурює все суспільство в трясовину політичних і соціально-економічних потрясінь. Значною мірою саме вказана обставина породила в Україні негативну тенденцію державного розвитку: раз в десятиліття в нашій країні виникає політична криза, яка призводить до революційних проявів. У 1993-1994 роках політичне протистояння було породжене боротьбою за владу між Президентом і парламентом із одночасною нездатністю тодішньої політичної еліти провадити цілісну політику щодо розбудови незалежної держави, які призвели до паралічу системи державно-владних інституцій, економічної кризи небачених світових масштабів, які вдалося призупинити шляхом проведення в 1994 року дострокових парламент-

ських і президентських виборів. Однак остаточно подолати вказану кризу вдалося лише в 1996 році з прийняттям Конституції України. Через десять років, у 2004-2005 роках, відбулася так звана «Помаранчева революція», яка була обумовлена боротьбою за найвищий державний пост і фальсифікаціями на президентських виборах. Дану політичну кризу вдалося нівелювати шляхом застосування комплексу заходів: проведенням повторного другого туру виборів внаслідок ухвалення відповідного рішення Судовою палатою у цивільних справах Верховного Суду України від 03.12.2004 р.¹ та шляхом прийняття змін до Конституції, затверджених Верховною Радою Законом №2222-IV від 08.12.2004 р.²

Закінчення наступної декади державотворчого процесу ознаменувалося Революцією Гідності, що в 2013 році зародилася як рух проти відмови влади підписувати Асоціацію з ЄС та згодом переросла у гостру фазу суспільного виступу як реакція на порушення прав людини на свободу слова і свободу мирних зібрань та прояв права на опір. Вихід із вказаної політичної кризи ознаменувався «відновленням» дії Конституції в редакції 2004 року із наступними змінами, а також втечею В. Януковича з України.

Подібна траєкторія розвитку здійснює загальний деструктивний вплив на українську державність, на якість суспільно-політичних перетворень та соціально-економічний розвиток країни. Наведені революційні прояви в новітній історії України є відображенням національного генетичного коду, в якому закладений бунт і спротив будь-якій владі, що, у свою чергу, пояснюється віковою боротьбою нашого народу за відновлення самостійної державності.

Генеральний секретар міжнародних справ Центральної Ради Шульгін О.Я. відзначав вибухонебезпечну здатність українців повставати проти пригноблювачів, називаючи такий прояв національного менталітету – гайдаматчиною. Зокрема, він писав:

¹ Рішення Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 03.12.2004 р. щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0090700-04>

² Закон України Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>

«Українці або навчаться організованому прогресу і конструктивній політиці, або гайдаматчина перетворить їх у вічних політичних аутсайдерів»¹.

Видатний американський дослідник комунізму Вільям Чемберлін у своїй роботі «Україна: пригнічена нація» відзначав, що «українці не ізоляціоністи. З їхньої точки зору було краще, якби свобода торгівлі та свобода культурного спілкування могла бути поширена на інші країни Східної Європи (поза межами Радянського Союзу – авт.), а ще краще – всього світу. Хоча «етнічна демократія», безумовно чудова річ, але її замало для забезпечення щасливого життя національної групи»². Автор також підкреслював, що «однією з найкращих рис в українському національному характері є любов до свободи, яка була оспівана в яскравих віршах Шевченка. Але любові до свободи, самої по собі, недостатньо. Цілком ймовірно, вона буде вигорати в марних вибухах, якщо не супроводжуватиметься спроможністю до демократичної самодисципліни»³.

Герой України Юхновський І.Р. у своїй нещодавній статті «Десять зауваг реформаторам Конституції» слушно підкреслює: «Ми ще не маємо вродженого почуття обов'язку державної субординації і дисципліни, що притаманно народам європейських держав. У нас у генах – вічний протест, місце якого тепер має зайняти почуття відповідальності, власної гідності та віри у свої сили, що має бути відображено в Конституції»⁴.

Демократія за визначенням не може бути безконфліктною формою правління. Однак важливим для розвитку держави і народу є механізми, за допомогою яких вказані конфлікти вирішуються. В тому випадку, якщо система державно-владних інституцій не

¹ Цит. за: Речицький В.В. Політичний предмет конституції / В.В. Речицький. – Київ: ДУХ І ЛІТЕРА, 2012. – С.430

² Chamberlin W.H. The Ukraine: A Submerged Nation / William Henry Chamberlin. – New York : The Macmillan Company, 1944. – P. 77-78.

³ Chamberlin W.H. The Ukraine: A Submerged Nation / William Henry Chamberlin. – New York : The Macmillan Company, 1944. – P. 6-7.

⁴ Юхновський І. Р. «Десять зауваг реформаторам Конституції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/2/5/7196181/?fbclid=IwAR1qXLD9IYwNFCCHs_O5HWoOLtVLQmI_0sHxL6m_pSGE1Twe7YG6WrZZYA

спроможна запропонувати легальні та легітимні шляхи подолання кризових ситуацій, відбуваються подібного роду революційні прояви, які, в кінцевому рахунку, справляють негативний вплив на стабільність і сталість як політичного, так і економічного розвитку народу, що створив державу. Саме парламент є тим державно-владним інститутом, в процесі діяльності якого мають підніматися і обговорюватися найгостріші питання розвитку країни та в межах діяльності якого слід знаходити шляхи і способи розв'язання кризових ситуацій, визначати напрямки розвитку країни. Дослідження, яке шановний читач тримає в руках, присвячено аналізу українського парламентаризму в його історичній ретроспективі та сучасному прояві з урахуванням деяких світових тенденцій.

Верховна Рада України виступає тією інституцією, за допомогою якої владний український істеблішмент майже щоразу легалізував механізм подолання найбільш гострих соціальних конфліктів революційного характеру, які спалахували в державі. Однак характерною рисою вказаного врегулювання політичних криз стало те, що парламентський спосіб їх розв'язання використовувався лише під тиском вулиці і внаслідок доведення до межі протистояння в суспільстві.

Небезпечним для майбутнього українського народу та всієї держави є тенденції до ідеалізації революції, а також її сприйняття як способу здійснення народовладдя або спроби нав'язати широкому загалу ототожнення між зовні схожими, але сутнісно протилежними проявами суспільної активності. Варто рішуче відмовитися від укоріненої останнім часом практики, коли кожна більш-менш чисельна група агресивно налаштованих людей автоматично приймається такою, що представляє інтереси народу, з усіма відповідними наслідками та перевагами¹.

Як показав досвід ХХІ століття, революції приносять надто багато втрат, їх наслідки надто невизначені, а досягнення прогресу зовсім не гарантоване. Тож революції, які обходяться надто дорогою ціною і часто не приносять омріяного результату, потрібно на-

¹ Різник С. Про нез'ясоване питання конституційності актів парламенту, прийнятих в умовах Революції Гідності / С. Різник // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 6. – С.65

магатися уникнути, одночасно спрямовуючи закладену в суспільстві політичну енергію на здійснення бажаних змін¹.

Навчитися «демократичної самодисципліни» та «ведення конструктивної політики» можна лише, усвідомивши базовий концепт правової теорії: легальними формами здійснення народовладдя є представницька (здійснюється за посередництва законно обраних представників) та пряма демократія (реалізується на виборах та референдумах). Разом з тим навіть в теорії конституційного права автори часто забувають акцентувати увагу на тому, що представницькі органи (парламенти) є інституціями, які покликані превентивно вирішувати соціальні конфлікти та створювати умови для дискусії, вироблення та затвердження напрямків розвитку держави і відповідно до цього – формування й реалізацію публічної політики.

Таким чином, в новітніх умовах розвитку української державності надзвичайно важливого значення набуває роль українського парламенту як загальнонаціонального представницького інституту, що має стати майданчиком для запобігання виникненню нових соціальних конфліктів революційного характеру, та від ефективної діяльності і компетенційної спроможності якого залежить не лише суспільний спокій, а й поступальний соціально-економічний та політичний розвиток. Разом з тим нинішнє функціонування вітчизняного законодавчого органу демонструє значні недоліки організації та практичної реалізації його функцій і завдань. Дані обставини обумовлюють гостру необхідність в проведенні комплексної реформи Верховної Ради України.

У процесі новітнього державотворення Україна двічі (в 2010 та 2014 рр.) застосовувала механізм реконституціоналізації, формально-юридичного повернення до тексту «старої» конституції. Основоположник теорії конституційних циклів Медушевський А.М. відзначає, що «динамічна модель конституційної циклічності дозволяє уявити зміну фаз конституційного циклу не як круговий рух (в аристотелівському сенсі), а скоріше як спіраль

¹ Мойсес Н. Занепад Влади: Від влади кабінетів до полів битви й церков, а потім і до держави, або чому сьогодні бути при владі означає зовсім інше, ніж колись / Мойсес Наїм; пер. з англ. О. Дем'янчук. – 2-ге вид. – Київ: Форс Україна, 2018. – С. 407.

(в гегелівському розумінні). Це означає, що фази конституційних циклів при їх типологічній подібності знаменують не просто повернення назад, а таку зміну якісного стану конституціоналізму, яка містить в собі досвід попереднього конституційного розвитку»¹. Розвиток української системи державно-правових інститутів та її конституційне регулювання нагадує саме рух по колу із застосуванням різних конфігурацій змішаної моделі державного управління.

У вітчизняних умовах теоретичний концепт подвійного центру виконавчої влади як механізм обмеження авторитарних тенденцій на практиці отримав інший прояв, забезпечивши обмежений інструментарій контролю за виконавчою владою та створивши передумови для концентрації влади в руках Президента за президентсько-парламентської республіки, або перманентний стан протистояння між главою держави та главою уряду, що призводить до розбалансування всього державно-владного механізму за парламентсько-президентської республіки. Таким чином, Україні потрібно покинути згубну колію залежності трансформації інституційного співвідношення в межах недієвої у вітчизняних реаліях змішаної форми правління. Видатний британський Прем'єр-міністр Девід Ллойд Джордж, критикуючи напівміри в політиці, підкреслював: «Немає нічого більш небезпечнішого за спробу подолати прірву за два стрибки». Враховуючи досвід функціонування змішаної моделі державно-владного механізму, Україна потребує невідкладних конституційних перетворень із забезпечення переходу або до президентської, або до суто парламентської форми правління.

До вирішення вказаного питання слід підходити вкрай зважено, враховуючи сучасні регіональні та глобальні тенденції. Конституційна мода в країнах Європейського Союзу та більшості західних демократій диктує потребу переходу до парламентської форми правління. Однак нині ми стаємо свідками завершення епохи демократичного оптимізму, який був притаманний світу, починаючи з кінця 80-х років, коли ліберальна демократія сприй-

¹ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский; Гос ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. – С. 504-505

малася як універсальна цінність і всезагальна ціль розвитку¹. Як часто буває, маятник, який надмірно відхилився в один бік, набуває прискореного руху в протилежному напрямку, аж доки не досягне критичної відмітки на іншому краю спектру. Нинішній світ поступово, але невблаганно переходить до фази переродження демократії в авторитаризм, часто навіть залишаючись у встановлених конституційних межах. У західній компаративістській науці точаться обґрунтовані дискусії з приводу кризи конституційної демократії в світовому масштабі². Посилення авторитарних режимів призводить до нових проявів міждержавних конфліктів із застосуванням гібридних методів ведення агресивної зовнішньої політики.

Видатний американський дослідник демократії Ларі Даймонд охарактеризував нинішній етап розвитку демократичних режимів як «реcesія демократії»³. Ще одним сучасним глобальним трендом став занепад влади. Мойсес Наїм, пояснюючи цей феномен, зазначає: «Сама влада стала доступнішою – дійсно, в сьогоdnішньому світі владу має більша кількість людей. Однак її горизонти звузилися, а після здобуття її стало важче втримати»⁴.

Поряд із вказаними світовими тенденціями слід звернути увагу на загальноєвропейську кризу парламентських систем. Наприклад, в Німеччині після парламентських виборів 2017 року на формування уряду пішло майже півроку. Після парламентських виборів 2018 року в Швеції, що вважалася європейським оплотом лібе-

¹ Мельвиль А.Ю. Задержавшиеся и/или несостоявшиеся демократизации: почему и как? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.politstudies.ru/fulltext/free-access/2010/4/Melville_4_10.pdf

² Дет. див: Constitutional Democracy in Crisis? by Mark A. Graber (Editor), Sanford Levinson (Editor), Mark Tushnet (Editor). - New York : Oxford University Press , 2018. – 736 p.

³ Дет. див.: Democracy in Decline? (A Journal of Democracy Book) by Larry Diamond (Editor), Marc F. Plattner (Editor), Condoleezza Rice (Foreword). – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016. – P. 98 - 119

⁴ Наїм Мойсес Занепад Влади: Від влади кабінетів до полів битви й церков, а потім і до держави, або чому сьогодні бути при владі означає зовсім інше, ніж колись / Мойсес Наїм; пер. з англ. О. Дем'янчук. – 2-ге вид. – Київ: Форс Україна, 2018. – С. 407.

ралізму, країною, яка змогла побудувати демократичний соціалізм, прикладом стабільності і збалансованого розвитку політичної та економічної системи, політичні партії більше двох місяців перебувають у пошуках компромісу щодо формування парламентської коаліції.

Також в період після світової економічної кризи 2008 року посилилася тенденція до дострокового припинення повноважень урядами в парламентських республіках, оскільки політичні лідери країн виявилися неспроможними до подолання викликів, які породили економічні проблеми глобального масштабу. Новітній етап розвитку породив нові глобальні проблеми, серед яких слід виділити: а) екологічні – вибір між зростанням промислового потенціалу і дотриманням жорстких природоохоронних стандартів; б) проблеми, породжені масовою еміграцією із країн «третього світу», та соціально-економічні наслідки цього процесу, дилеми «мультикультуралізму» і т.д.; в) моральні проблеми. Головна тенденція у цій сфері – різке зростання цінності недискримінації членів суспільства за будь-якими критеріями: гендерним, етнічним, конфесійним, сексуальної орієнтації; г) для Європи – темпи і зміст інтеграційних процесів в рамках наднаціонального об'єднання, які критикуються «справа» за послаблення державного суверенітету і засилля євробюрократії, «зліва», особливо в останні роки – за примушування до бюджетної економії¹.

На основі виникнення та одночасного ігнорування вказаних проблем у світі виникла нова загроза демократичному устрою – правий популізм. Суть цієї ідеології полягає в тому, що вона пропонує не якийсь беззаперечно розроблений план політичних та економічних перетворень, а намагається вирішити проблеми за допомогою дуже простих, в певній мірі очевидних, але разом з тим, радикальних рішень (на кшталт обіцянки Д. Трампа «побудувати стіну на кордоні з Мексикою»)². В Україні зростання популістич-

¹ Макаренко Б.И. Консерватизм на Западе: основные тенденции современного развития // Консерватизм и развитие: основы общественного согласия / Под ред. Б.И. Макаренко. – Москва: Альпина Паблишер, 2016. – С. 24

² Политизация конституционных институтов в современный период: сравнительно-правовое исследование : монография / Отв. ред. А.П. Евсеев. – Харьков: Юрайт, 2017. – С. 70, 71

них тенденцій обумовлено збройним конфліктом, веденням гібридної війни з боку Російської Федерації, соціально-економічною кризою та загальною втратою державно-владними інституціями довіри з боку широких верств населення.

У контексті останнього слід погодитися з Різником С.В., який слушно наголошує на тому, що «значна частина національного політикуму живе за правилами революційної доцільності, при цьому загально визнані для демократичних країн інструменти мирного протесту легко важно підміняються організацією силових акцій. І це стосується не лише вулиці: парламент часто стає місцем невинуватого, непридуманого для цивілізованих країн застосування фізичної сили як останнього аргументу у відстоюванні політичних інтересів. Цю суспільно шкідливу практику слід припинити, так само як і перманентні заклики деяких політиків до народного спротиву чи непокори при кожному незадоволенні окремими рішеннями влади. Така поведінка є ознакою політичного інфантилізму, соціальної безвідповідальності, а в деяких випадках – свідченням свідомо провокативних намірів дестабілізації й без того хиткого стану справ у державі»¹.

Нещодавно Президент Франції в інтерв'ю радіостанції «Europe 1» озвучив дуже влучне спостереження щодо схожості нинішньої ситуації в Європі з подіями 30-х років ХХ століття, відзначивши: «Я був вражений, побачивши дві речі, неймовірно схожі на те, що відбувалося в 30-х роках ХХ століття: Європа була в замішанні через глибоку економічну і фінансову кризу, а також із-за підйому націоналізму, який грає на страхах людей»². Якщо слідувати логіці проведеної паралелі Президентом Франції, то важливою обставиною, що мала наслідком утвердження диктаторських режимів в Європі в 30-х роках ХХ століття, стала криза парламентаризму,

¹ Різник С. Про нез'ясоване питання конституційності актів парламенту, прийнятих в умовах Революції Гідності / С. Різник // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. - № 6. – С.65

² EXCLUSIF - «Fracture» de l'Europe : «Non, je n'exagère en rien», affirme Emmanuel Macron [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europe1.fr/politique/emmanuel-macron-sur-la-montee-des-nationalismes-en-europe-je-nexagere-en-rien-je-suis-lucide-3794444>

яку найбільш гостро критикував Карл Шмідт у своєму класичному дослідженні¹.

Вищевикладені тенденції національного, регіонального та глобального рівнів, що впливають на систему державно-владних інституцій та всю Українську державу, з одного боку, засвідчують гостру потребу в реформуванні вітчизняної представницької легіслатури, а з іншого – демонструють ризики, з якими доводиться зіштовхуватися в рамках проведення подібних політико-правових перетворень. За будь-яких умов Верховна Рада України потребує комплексного реформування з огляду на кризові прояви в організації, інституційній спроможності та ролі, яку вона відіграє в управлінні державою.

Для того, щоб визначити вектор руху і мету реформування вітчизняного парламентаризму, спершу слід з'ясувати його нинішній стан. Тому проведене колективне дослідження є свого роду діагностикою, а не покроковою інструкцією до конструювання інституції нового типу. У першому підрозділі викладені загальнотеоретичні аспекти парламентської інституціоналізації із переважним аналізом західноєвропейських та американських підходів до дослідження питання становлення представницьких інституцій. Підрозділи 1.2 та 1.3 присвячені історичній ретроспективі становлення українського парламентаризму в 90-х роках ХХ століття, що значною мірою визначило сучасну парламентську практику діяльності та місце Верховної Ради в системі державно-владних інституцій. Часто новітній етап розвитку української державності порівнюють саме з 90-ми роками через винятково складні обставини та дещо рівнозначні проблеми соціально-економічного характеру, з якими доводиться зіштовхуватися українському народу. Однак в даному контексті є дві відмінні обставини, які новітній період розвитку держави суттєво відрізняють від тодішнього: сьогодні в розпорядженні України немає потенціалу другої за значенням економіки Радянського Союзу, а також наявність тліючого збройного конфлікту. Саме ймовірний постконфліктний суспільно-політичний синдром, з яким так чи інакше доведеться рахуватися в процесі конститую-

¹ Дет. див.: Шмитт К. Государство и политическая форма / К. Шмитт; пер. с нем. О. В. Кильдюшова; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. – Москва : Изд. дом Гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010. – 272 с.

ційно-правових перетворень, викликав необхідність дослідження парламентаризму на постконфліктних територіях та в «розділених» суспільствах у підрозділі 1.4.

У підрозділах 2.1 та 2.2 акцентується увага на новітньому періоді розвитку вітчизняного парламенту, визначенні його конституційно-правової та практичної ролі в управлінні державою, комплексний аналіз дієвості державно-владного механізму після Революції Гідності. Зокрема, в підрозділі 2.2 проаналізовано сучасний стан парламентської інституціоналізації та успішність реформування Верховної Ради України. У підрозділі 2.3 проаналізовані рішення Конституційного Суду, які стосуються компетенції Верховної Ради України. В останньому підрозділі дослідження проводиться компаративістський аналіз функціонування парламентської опозиції.

Новітній етап інституціоналізації українського парламенту має надзвичайно важливе значення, адже фаховий дискурс щодо потреби реформування вітчизняного представницького інституту перейшов у нову площину. Йдеться не лише про значно активнішу артикуляцію необхідності проведення конституційно-правових перетворень щодо збалансування владного механізму із одночасним посиленням статусу парламенту, але й зміщення акценту на гостру необхідність внутрішньопарламентського реформування з метою налаштування більш оптимальної діяльності інституції. Суттєвого значення у новітній період набуло те, що вказаний дискурс перейшов із площини теоретичних дискусій вітчизняних науковців на міжнародний політичний рівень адвокації потреби парламентської інституціоналізації українського законодавчого органу. Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (за активної участі європарламентаря Елмара Брока) розробила «Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України»¹. Верховна Рада України засвідчила свою прихильність ідеї внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності на основі рекомендацій, прийнявши 17 березня 2016 року Постанову «Про заходи

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України»¹.

На останньому році парламентської каденції Верховної Ради VIII скликання з прикрістю доводиться констатувати, що досягти успіхів на шляху реформування парламенту депутатам допоки не вдалося. Досвід трансформаційних перетворень в Україні засвідчує, що в найбільш проблемних сферах лише адвокація та активна участь західноєвропейських партнерів може вплинути на стан реформування. Однак в аспекті парламентської інституціоналізації не допомогло навіть проведення чотирьох сесій політичних консультацій в рамках «Діалогу Жана Моне» між, з одного боку, європарламентарями, а з іншого – керівництвом Верховної Ради та лідерами політичних фракцій. У даному контексті слушною є думка Еріка Джонса та Маттіаса Матхіјса, які зазначають: «Ви можете мати найкращі політичні інститути у світі, але якщо люди, які живуть в них, не хочуть використовувати їх таким чином, як вони були призначені для роботи, то ці установи не будуть працювати. Популісти в політичному спектрі зможуть швидко використовувати кризу та поставити під сумнів легітимність існуючої політичної системи»².

Таким чином, досвід реформування українського парламенту доводить, що інституційне переналаштування слід починати з оновлення підходів до формування депутатського корпусу. Забезпечити підвищення інституційної спроможності Верховної Ради можливо лише в тому випадку, якщо в самих народних депутатів є бажання і політична воля проводити трансформацію усталеної, зручної для народних обранців, але згубної для держави та владного механізму парламентської практики. Тому відправною точкою у реформуванні Верховної Ради має стати проведення реформи виборчої системи. Так, український парламент 07.11.2017 р.

¹ Постанова «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>

² Jones E. and Matthijs M. Democracy without Solidarity: Political Dysfunction in Hard Times – Introduction to Special Issue / Erik Jones and Matthias Matthijs // Government and Opposition, - 2017, - Vol. 52, № 2, pp. 186

прийняв у першому читанні проект Виборчого кодексу¹, який передбачає впровадження на виборах пропорційної системи з відкритими списками. Запровадження справжньої системи відкритих списків на парламентських виборах має потенціал для розвитку партійної системи в Україні, якісного оновлення персонального складу загальнодержавної представницької інституції, подолання кризи політичного лідерства та, в кінцевому рахунку, сприяння парламентській інституціоналізації із конструюванням парламентаризму нової якості з урахуванням кращого досвіду його функціонування та ризиків, з якими нині зіштовхуються країни стійкої демократії.

Проведення конституційної реформи для впровадження нової форми правління із одночасною парламентською реформою, що спрямована на підвищення інституційної спроможності та подолання пострадянських негативних проявів парламентської практики, може стати запорукою успіху та впровадження не бутафорних, а справжніх позитивних змін в українській державі.

¹ Проект Виборчого кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3112-1&skl=9

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ

1.1. Основи парламентської інституціоналізації

Законодавчі органи західних демократій пройшли тривалий шлях інституційного розвитку й на сьогодні є добре розвиненими установами. На противагу цьому представницькі асамблеї Східної Європи мають значно коротшу історію інституційного становлення. Їхній розвиток був тісно пов'язаний з великими політичними змінами в цих країнах, такими, як зміна політичного режиму, форми правління, відхід від комуністичної ідеології, трансформація відносин між законодавчою й виконавчою гілками влади, створення багатопартійної системи тощо. Різний досвід на шляху до становлення інститутів представницької влади, які загально визнано сприймаються як законодавчі органи, дає можливість проаналізувати деякі загальні закономірності та виокремити певні індивідуальні особливості парламентської інституціоналізації в країнах сталої демократії та державах, що розвиваються.

Поняття «інституція» (від лат. *instituere* – встановлювати, засновувати) у суспільних науках найчастіше вживається для означення сталих, загально визнаних форм суспільної практики, що забезпечують соціальну та політичну стабільність. Це і норми, і владні структури, і громадські організації, якщо їх розглядати під кутом зору певної сукупності стійких правил або загально визнаних повторюваних процедур¹. Часто відзначається, що інститут становить собою соціальний порядок або систему соціальних відносин, яка досягла здатності самовідтворюватися шляхом процесу самоактивації. Інституціоналізація означає процес досягнення саме такого ступеня розвитку².

¹ Основи демократії: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А. Ф. Колодія. Третє видання, оновлене і доповнене – Львів: Астролябія, 2009. – 832 (С. 31)

² Jepperson, R.L. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W.W. Powell and P.J.

С. Хантінгтон у своїй класичній праці «Політичний порядок у суспільствах, що змінюються» надав одне з найпростіших і найбільш відомих визначень інституціоналізації, зазначивши, що це процес, у результаті якого організації і їх процедури набувають значення й стабільності¹. Добре розвинені законодавчі інститути мають незалежні від інших суб'єктів політичного процесу повноваження. Виходячи з цього, парламентська інституціоналізація — це процес, у результаті якого законодавчі органи отримують можливість ефективно виконувати свої функції у спосіб, який відрізняє їх від інших організацій².

Щоб процес інституційного становлення був результативним, законодавчим органам необхідно розробити правила й дотримуватися встановлених процедур, які визначають і регулюють їхню діяльність. Таким чином, в загальному розумінні парламентська інституціоналізація полягає в розвитку способів виконання парламентських функцій, а також у автономному напрацюванні та прийнятті правил і процедур реалізації повноважень представницьких інституцій³. Характерною рисою розвиненого законодавчого органу є не тільки вироблення правил, але визнання й прийняття цих правил учасниками політичного процесу. Зрілість демократичної установи засвідчує її здатність виробити правила таким чином, щоб вони не допускали до участі в політичному процесі тих учасників, які відмовляються визнавати або дотримуватися закріплених нормативів діяльності представницького органу. Хоча це не означає, що такі правила не можуть бути змінені шляхом дотримання інституційних процедур в процесі розвитку і трансформації такого органу. Тим не менше, ставлення учасників законодавчого процесу

DiMaggio (eds.) - Chicago and London: University of Chicago Press, 1991. - 486 p.

¹ Huntington, S.P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* – Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991. - 388 p.

² Loewenberg, A and S. Patterson. *Comparing Legislatures* – Boston: Little Brown, 1979. - 344 p.

³ Wise, C. R., T. L. Brown, and V. Pigenko. *Measuring Parliamentary Development: The Case of Ukraine's National Parliament* – Chicago, IL: Paper prepared for presentation at the Midwest Political Science Association Meetings, April, 1999.

до встановлених правил є важливою частиною процесу законодавчої інституціоналізації.

Сучасні концепції парламентської інституціоналізації беруть початок з досліджень становлення Конгресу США на початку XIX ст. На ранніх етапах розвитку політичних наук американські дослідження носили описовий характер¹. Початок XX ст. ознаменував новий етап у розвитку парламентських досліджень. В 1921-1945 роках вчені почали приділяти увагу практичним аспектам діяльності представницьких органів. З розвитком досліджень наприкінці 40-х років наука перейшла від досліджень політичного процесу і його інститутів до емпіричних досліджень людей і їх поведінки в політичному процесі. До середини 60-х років силами американських, англійських та деяких європейських дослідників вдалося здійснити науковий прорив у дослідженні біхевіоризму в законодавчому процесі².

Як стверджують Тейлор і Хадсон, дослідження політичних установ постраждали від поведінкової революції 50-х років³. У даному контексті Шоу робить висновок про те, що ослаблення уваги серед вчених до досліджень функцій інститутів призвело до більш збалансованого підходу, у відповідності з яким учасники політичного процесу, тобто люди, вносять вклад в ефективність виконання політичних функцій установами. Таким чином, необхідно мати знання про політичні інститути, так само, як драматург повинен знати про обмеження, що накладаються на п'єсу сценою⁴.

Ранні дослідження інституціоналізації в західних демократіях підкреслювали виконання цими інститутами деяких суспільних функцій⁵, а також парламентської функції вирішення соціально-

¹ Somit, A. and J. Tanenhaus. *Development of Political: From Burgess to Behavioralism* – New York: Irvington Publishers, 1982. - 220 p.

² Norton, P (ed.). *Parliaments in Western Europe* – London and Portland, OR: Frank Cass, 1990. - 155p. (p.15).

³ Taylor, C.L. and M.C. Hudson. *World Handbook of Political and Social Indicators* - New Haven: Yale University Press, 1972. - 443 p. (p.14).

⁴ Shaw, M. "Conclusions" in *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis* Lees, J.D. and M. Shaw (eds.) - Durham, North Carolina: Duke University Press, 1979. - 362 p.

⁵ Eisenstadt, S.N. "Institutionalization and Change," in *American Sociological Review*, April, 1964. - (p.235-247).

го конфлікту¹. Сучасні дослідження приділяють набагато менше уваги стабільності й функціональній продуктивності парламенту. В той же час вони приділяють значну увагу внутрішній динаміці, такій, як розвиток партій і роль парламентського керівництва в прийнятті рішень.

Теорії інституціоналізації часто відзначають відмінність між зовнішніми й внутрішніми факторами, які впливають на цей процес. Дані теорії наголошують на тому, що інституціоналізована політична установа – це орган, який, по-перше, відмінний від будь-яких інших інституцій, по-друге, має відносно складну організацію і по-третє, зазвичай використовує у своїй роботі універсальні загальноприйняті правила, а не суб'єктивні критерії². Перша частина наведеної характеристики акцентує увагу на зовнішньому середовищі, а дві інші – стосуються внутрішнього функціонування.

Аналогічні критерії з погляду внутрішньої й зовнішньої дихотомії були розроблені Д. Олсоном і Ф. Нортеном³ для аналізу парламентської інституціоналізації. Три фактичні складові є досить важливими в оцінці парламентського розвитку, а саме: 1) зовнішні фактори, які впливають на парламент; 2) внутрішній потенціал парламенту і його здатність до політичної дії; 3) зміст і тип питань державної політики. Ці дослідження були продовжені Вайсом, Брауном і Підженком⁴, які визначили важливі додаткові зовнішні й внутрішні фактори парламентського розвитку. Важливі зовнішні зв'язки складаються з відносин парламенту із

¹ Sisson, R. "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration" in *Legislatures in Comparative Perspective* - New York: David McKay, 1973 - 222p. (p. 17-38).

² Polsby, N. W. "The Institutionalization of the US House of Representative" in *American Political Science Review*, No. 62, 1968. - 162 p. (pOlson, D. M. and P. Norton, (eds.). *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* - London: Frank Class, 1996. - 264 p. (p. 145).

³ Olson, Norton (1994)

⁴ Wise, C.R., T.L. Brown, and V. Pigenko "The Separation of Powers Puzzle in Ukraine: Sorting Out Responsibilities and Relationships between President, Parliament, and the Prime Minister" in *State and Institution Building in Ukraine*, T. Kuzilo, R.S. Kravchuk, and P. D' Anieri (eds.) – London: MacMillan Press, 1999.

президентом, виконавчою і судовою владою, партійними елітами, фінансово-промисловими групами, лобістськими організаціями, громадськістю, виборцями тощо. Внутрішні фактори включають особливості внутрішньої побудови парламенту, конституційні засади його діяльності, парламентські процедури, організацію роботи комітетів, парламентських фракцій та груп, політичних партій, доступність законодавчого процесу для суспільного нагляду, роботу адміністрації тощо.

Успішність інституціоналізму визначається здатністю установи функціонувати в системі з іншими політичними інститутами, зберігаючи свою самостійність в прийнятті рішень, а також тим, що внутрішня організація дозволяє інституту досягати поставленої цілі вчасно й ефективно. У демократичній системі неупереджене дотримання процедурних правил та вимог, а не ситуативна їх інтерпретація і застосування, є необхідним чинником внутрішніх та зовнішніх парламентських відносин.

Теорія інституціоналізму була розвинена в працях вчених новітньої течії неоінституціоналізму й надала потужний теоретичний інструмент для досліджень парламентських інститутів. Ця теорія пропонує політико-правові, а не соціальні, економічні або культурні, фактори для пояснення політичних процесів. Дана концепція розглядає політиків як раціональних суб'єктів, що діють у рамках конкретної системи стимулів, створюваних інститутами і їх правилами. Теорія неоінституціоналізму визначає політико-правові інструменти, які можуть бути використані для успішної інституціоналізації.

Теоретики неоінституціоналізму, як правило, солідарні у своїй позиції з приводу того, що структурні особливості законодавчої установи впливають на її діяльність¹. Неоінституціоналізм стверджує, що інститути в сукупності з правовими нормами визначають рамки політичного процесу й у такий спосіб

¹ Lijphart, A. "Foreword: 'Cameral Change' and Institutional Conservatism" in *Two Into One: The Politics of National Legislative Cameral Change*, L.D. Longley and D.M. Olsen (eds.) – Boulder, CO and Oxford, England: Westview Press, 1991.

² Collie, M. P. "Legislative Structure and its Effects" in *The Encyclopedia of American Legislative System*, J. E. Silbey (ed.) – New York, Charles Scribner's Sons, 1994. - (p. 565).

є основними факторами, які впливають на поведінку його учасників¹.

Неоінституціоналізм визначає інституціоналізацію як процес, а не як кінцевий результат. Ця теорія спрямована на дослідження інструментів, які політичні еліти використовують у процесі інституціоналізації, і які допомагають перетворити парламентські організації в установи, здатні демонструвати політичне довголіття. Загалом неоінституціоналістична література переслідує дві мети: пояснення наслідків організаційної структури для законодавчого процесу і пояснення її походження. Неоінституціоналістичні теорії беруть початок у методології індивідуалізму, раціонального вибору й переконаності в тому, що інститути з їхньою структурною організацією визначають поведінку в законодавчому процесі².

Два основні підходи можуть бути визначені в рамках цієї теоретичної концепції. Перший уособлює собою теорію раціонального вибору, яка ґрунтується на двох основних аксіомах: 1) політики – це раціональні суб'єкти, які реагують на зовнішні інституціональні обмеження й стимули; 2) ретельно сконструйовані установи ведуть до стабільності й рівноваги в суспільному розвитку³. Тому інститути розглядаються як незалежні змінні, які можуть бути привнесені ззовні або прийняті як частина раціонального процесу прийняття рішень.

Другий підхід – це теорія історичного інституціоналізму. Вчені, які використовують цей теоретичний підхід, вивчають місце інститутів у системі соціальної трансформації. Вони стверджують, що стратегічний політичний вибір визначає напрямок розвитку інсти-

¹ March, J.G. and J.P. Olsen "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" in *American Political Science Review*, 78(3), 1984. - (p. 734-49); March, J.G. and J.P. Olsen. *Democratic Governance* – New York: The Free Press, 1995. - 256 p.

² Strom, K. "Parliamentary Committees in European Democracies" in *Working Papers on Comparative Legislature Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, L.D. Longley and A. Attila (eds.) – USA: Lawrence University, 1997. - (p. 21-59).

³ Linz, J. and A. VAlezuela. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" in *The Failure of the Presidential Democracy* – Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 1994. - 349 p.

тутів, а вони, у свою чергу, обмежують вибір¹. Інститути в рамках цього підходу можуть розглядатися як незалежні або залежні змінні. Тому розвиток політичних установ можна розглядати як результат стратегічного політичного вибору або як фактор, що обмежує процес прийняття рішень². Даний підхід можна охарактеризувати влучними словами В. Черчилля, який стверджував: «Спочатку ми надаємо форму приміщенням, а потім вони формують нас»³.

Загалом вищевикладені два підходи обстоюють позицію про те, що інститути є важливими політичними факторами, оскільки вони, поряд із конституційними положеннями та законодавчими приписами, встановлюють рамки політичної поведінки та, в кінцевому рахунку, визначають якість і кількість законодавчих актів.

Разом з тим, законодавча інституціоналізація здійснює значний вплив на демократичний процес, адже успіх чи провал у процесі інституціоналізації має важливі наслідки для перетворення суспільного устрою. У демократичному політичному устрої парламенти є наріжним каменем демократії, оскільки вони є тією ланкою, за допомогою якої інтереси громадян стають предметом державної політики⁴. У такий спосіб стабільні інститути забезпечують основу для встановлення демократичної системи правління. Деякі автори стверджують, що інституціональна стабільність має бути необхідною складовою встановлення демократичної політичної системи⁵.

¹ March, J.G. and J.P. Olsen. *Democratic Governance* – New York: The Free Press, 1995. - 256 p.

² March, J.G. and J.P. Olsen. *Democratic Governance* – New York: The Free Press, 1995. - 256 p.

³ Джонсон Б. Фактор Черчилля: Как один человек изменил историю / Борис Джонсон; пер. с англ. А. Галактионова. – Москва : КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2015. – 448 с. (С.159)

⁴ Wise, C.R., T.L. Brown, and V. Pigenko “The Separation of Powers Puzzle in Ukraine: Sorting Out Responsibilities and Relationships between President, Parliament, and the Prime Minister” in *State and Institution Building in Ukraine*, T. Kuzilo, R.S. Kravchuk, and P. D’Anieri (eds.) – London: MacMillan Press, 1999.

⁵ Huntington, S.P. *Political Order in Changing Societies* – New Haven, CT: Yale University Press, 1968. - 516 p. Huntington, S.P. *The Third Wave* – Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991. - 24 p.

Парламентська інституціоналізація має серйозні наслідки для стабільності демократичного режиму. На думку Ремінгтона, парламент розглядається як первинний актор у ході проведення політичних реформ¹. Для того, щоб мати сильний вплив на хід демократичних перетворень, парламент повинен мати можливість діяти самостійно в якості незалежної законодавчої установи, а опозиція – вести боротьбу за контроль над формуванням та діяльністю уряду.

Стосовно інших гілок влади демократичний парламент повинен виступати як незалежний політичний інститут із чітко окресленою роллю в процесі розробки політики. Всередині парламенту мають існувати механізми розв’язання конфліктів між різними ідеологіями на чітко визначеній законній основі. Щоб успішно виконувати ці завдання, у парламенті мають діяти правила, які б застосовувалися однаково до всіх учасників політичного процесу, незважаючи на їхнє положення в політичній системі, і які б мінімізували можливість прийняття дискреційних суб’єктивних рішень.

У науці часто відзначається амбівалентний характер процесу парламентської інституціоналізації, оскільки він має одночасно і як позитивний, так і негативний прояви. Зокрема йдеться про те, що з одного боку, інституціоналізація привносить стабільність і передбачуваність у політичний процес, а з іншого – інституціоналізація може виражатися у відсутності ініціативи². В контексті останнього С. Хантінгтон стверджував, що американський Конгрес довгий час в XX ст. перебував в самоізоляції від нових політичних сил і соціальних змін. Тому керівництво Конгресу не мало стимулів для роботи над новими законодавчими ініціативами й виробленням національних програм по знаходженню рішень для всіх нових національних проблем. Таким чином, члени Конгресу ізолювали себе від інших державних та громадських лідерів і сил³.

¹ Remington, T.R. *Parliaments in Transition: The New Legislature Politics in the Former USSR and Eastern Europe* – Boulder, Co: Westview Press, 1994.

² Polsby, N.W. “Legislatures” in *Legislatures*, P. Norton (ed.) – New York: Oxford University Press, 1990.

³ Huntington, S.P. “Congressional Responses to the Twentieth Century” in *Congress and America’s Future*, D.B. Truman (ed.) – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965. - (p. 8, 15, 16).

Водночас С. Хантінгтон розрізняє високорозвинені системи й системи, що розвиваються. У високорозвиненій політичній системі політичні організації мають цілісність, якій не вистачає в менш розвинених. До деякої міри високорозвинені політичні системи ізольовані від впливів неполітичних груп і процесів. Менш розвинені політичні системи вкрай вразливі й піддаються впливам цих неполітичних груп і впливам ззовні. Автономія державного інституту не заперечує розвитку системи відносно між суспільними силами, але в той же час закріплює певний рівень інституціоналізації, який дозволяє цій установі функціонувати за своїми правилами й незалежно від впливів інших груп ефективно виконувати свої функції. Наприклад, судова влада є незалежною в тій мірі, в якій вона дотримується Конституції, норм законодавства і незалежна від тих або інших політичних інститутів і соціальних угруповань. Це правило так само відноситься до законодавчих органів¹.

Для демократій, що розвиваються, інституціоналізація парламенту є позитивним явищем, оскільки вона дозволяє розвиватися наріжному каменю будь-якої демократії – законодавчому органу. Без добре розвиненого парламенту нова демократія буде зазнавати невизначеності доти, поки демократичні інститути не пройдуть процес повної інституціоналізації.

Інституціоналізація не є неминучим або незворотнім процесом. Вона може йти різними шляхами й стадіями. Парламентська інституціоналізація потребує постійного культивування шляхом реального виконання завдань і функцій представницької установи та ефективного використання парламентом повноважень, визначених Конституцією, з тим, щоб демонструвати свою спроможність впливати на державні справи незалежно від волі інших акторів політичного процесу, та щоб подібна практика в кінцевому рахунку утвердилася і сприймалася як традиційна. Разом з тим при дослідженні цього процесу і розробці критеріїв його оцінки важливо звернути увагу на те, чи можливо застосувати ці критерії до аналізу інституціоналізації в інших обставинах і в інших державах².

¹ Huntington, S.P. "Congressional Responses to the Twentieth Century" in *Congress and America's Future*, D.B. Truman (ed.) – Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965. – (p. 401

² Polsby, N.W. "Legislatures" in *Legislatures*, P. Norton (ed.). – New York: Oxford University Press, 1990.

Законодавчі органи часто класифікуються за їхнім впливом в політичному процесі. Дослідники парламентської інституціоналізації розробили різні типології сучасних законодавчих органів, виходячи з ролі, яку вони відіграють в процесі прийняття рішень. Авторитетний американський конституціоналіст Дж. К. Джонсон виокремлює чотири моделі парламентських установ (легіслатур) за їх роллю в державному механізмі та порядком функціонування¹:

Легіслатури-штампи формально схвалюють рішення, прийняті в інших місцях політичної системи, як правило, партіями та/або органами виконавчої влади. Такі легіслатури притаманні монопартійним, тоталітарним чи авторитарним режимам. Їхнє завдання фактично полягає в легітимації політичних рішень, прийнятих поза межами парламенту.

Легіслатури-арени є місцями реальної дискусії з найважливіших питань суспільного життя. Однак проекти політичних рішень надходять до них, як правило, ззовні – від уряду чи правлячої партії – і не піддаються суттєвій зміні. Такі легіслатури діють в країнах з парламентською формою правління, відкритою політичною системою та «гнучким» поділом влади. Законодавчі органи цього типу відіграють вирішальну роль у формуванні уряду, діяльність якого заснована на принципі міністерської відповідальності перед парламентом, а також мають право саморозпуску у разі неспроможності сформувати уряд. Специфіка діяльності парламентів типу легіслатури-арени здебільшого полягає в обговоренні ідей та напрямків політики, що формується урядом.

Трансформативні легіслатури не тільки представляють різні суспільні інтереси, але й самостійно формують бюджет і державну політику. Такі легіслатури здатні змінювати політичні рішення, запропоновані урядом, і навіть ініціювати власну політику. Такі легіслатури діють, як правило, в державах із «жорстким» поділом влади. Вони існують у країнах із президентською формою правління, яка характеризується відсутністю інститутів парламентської відповідальності виконавчої влади та розпуску парламенту. В. В. Кравченко слушно зазначає з даного приводу: «Виконавча влада за таких умов може ініціювати певний політичний курс, який

¹ Johnson J. K. *The Role of Parliament in Government* / J. K. Johnson. – Washington, D.C.: World Bank Institute, 2005. – 23 p. (С. 4-6)

має апробуватися на міцність і розсудливість у парламенті. При цьому головним завданням подібних парламентів є законодавча діяльність, визначення основних напрямків політики держави, тобто безпосереднє перетворення ідей в закони – звідси й їхня назва: перетворювальні або трансформативні парламенти»¹.

Легіслатури, що формуються (змішаного типу), перебувають у процесі переходу від одного типу до іншого. Вони функціонують у державах зі змішаною формою правління, де діяльність державної влади організовується з поєднанням різних елементів «гнучкого» та «жорсткого» поділу влади.

З нашої точки зору дану типологію для її завершеного характеру доцільно доповнити п'ятою моделлю законодавчих установ.

Легіслатури перехідних суспільств – це представницькі інституції, що діють в постконфліктних країнах і покликані забезпечити транзит від війни до миру або від тоталітаризму до демократії.

Запропонована класифікація в повній мірі охоплює весь широкий спектр законодавчих установ залежно від їхнього впливу на управління державою. Якщо легіслатури-штампи навряд чи потребують глибинного аналізу, оскільки за своєю суттю не належать до демократичних інституцій, то залишаються чотири інші групи, в рамки яких вписуються представницькі інституції сталих демократій і демократій, що розвиваються. Легіслатури в перехідних суспільствах стануть предметом більш детального дослідження в одному з наступних підрозділів. У даному контексті слід відзначити, що до четвертої моделі, а з недавніх пір і п'ятої, часто відносять легіслатури посткомуністичних країн, небезпідставно відзначаючи ризик їхньої трансформації в легіслатури-штампи за умови відсутності належних дій у напрямку парламентської інституціоналізації.

Саме тому західні дослідники, аналізуючи практику парламентського становлення в демократичних країнах, концентрують свою увагу на відмінностях між легіслатурами-аренами й перетворювальними законодавчими органами. Британський Парламент звичайно розглядається як приклад парламенту моделі легіслатури-арени, а Конгрес США є уособленням трансформативного за-

¹ Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – 3-тє вид., виправл. та доповн. – Київ: Атіка, 2004. – 512 с. (С. 243)

конодавчого органу. Багато інших парламентів, здебільшого континентальної Європи, знаходяться між вказаними двома моделями законодавчих органів і демонструють свої власні змішані характеристики, що притаманні легіслатурам, які формуються.

Для перетворювальної моделі парламенту внутрішні структури й норми є вирішальними факторами в процесі прийняття рішень. Дослідники цих законодавчих асамблей звичайно розглядають структуру комітетів і правила внутрішньої організації парламентського процесу та їх вплив на процес прийняття рішень. Вони так само вивчають ставлення депутатів до існуючих правил, що регулюють процес прийняття рішень. Система старшинства в американському Конгресі є одним із цікавих прикладів вивчення в західних дослідженнях. Дослідники парламентів моделі легіслатури-арени традиційно вивчають процеси «тиску» ззовні на парламентські процеси прийняття рішень поза парламентської партійної політики, процес організації парламентських партій, а також процес парламентських дебатів¹.

Вказані три моделі парламентів (легіслатура-арена, перетворювальні легіслатури та легіслатури, що формуються) можуть бути зрілими або незрілими інститутами, що здатні демонструвати різні ступені інституціоналізації. Як відзначалося вище, успішно інституціоналізована законодавча установа є стабільним інститутом у рамках діяльності інших акторів політичного процесу і їхня внутрішня організація дозволяє їм ефективно виконувати свої функції та вчасно досягати поставленої мети.

Одне з важливих питань полягає в тому, як оцінити силу законодавчих органів? Якщо брати за основу запропонований вище підхід, який полягає в тому, що сила парламентського інституту вимірюється найчастіше залежно від ступеня впливу цієї установи на процес вироблення державної політики, то цей вплив найчастіше вимірюється в порівнянні із силою виконавчої влади. Наприклад, Жан Блондель розробив п'ятибальну шкалу оцінки законодавчої влади в порівнянні з виконавчою шляхом оцінки двох головних факторів: 1) чи має парламент право осуду й незгоди з виконавчою владою; 2) чи може виконавча влада розпустити законодавчий ор-

¹ Polsby, N.W. "Legislatures" in *Legislatures*, P. Norton (ed.). – New York: Oxford University Press, 1990. – (p. 141).

ган? Ключовим поняттям у концепції Ж. Блонделя щодо оцінки впливовості законодавчої влади є «обмеження»¹. Мейзі розвинув напрацювання Ж. Блонделя і визначив «обмеження» як поставлені законодавчим органом «бар'єри» в процесі прийняття рішень виконавчою владою². Причому ці «бар'єри» мають бути обґрунтованими, обумовленими конституційними приписами, застосованими на основі чітко встановлених парламентських процедур. Дані «бар'єри» мають обмежувати дії виконавчої влади, запобігати прийняттю нею свавільних нелегітимних рішень та сприяти здійсненню належного управління державою.

Опираючись на концепцію «обмеження», Мейзі запропонував типологію законодавчих установ. Ті легіслатури, які можуть змінювати або відкидати пропозиції, рішення виконавчої влади, впливаючи на її повсякденну діяльність, володіють сильною позицією в процесі прийняття рішень. Законодавчі органи, які не мають здатності відкидати пропозиції з питань політики, але можуть в неї вносити зміни, мають середній ступінь політичної влади. Парламенти, які не можуть ані змінювати, ані відхилити пропозиції і рішення виконавчої гілки влади з питань державної політики, мають слабку владу в процесі прийняття рішень³.

Розповсюдженим в науці підходом є встановлення залежності впливовості законодавчого органу від форми державного правління. Д. Олсон і Мейзі стверджують, що політична активність законодавчих органів є більш високою в президентських, аніж в парламентських системах. У парламентських системах парламентські партії (фракції) є основними суб'єктами в розробці політики, тому у легіслатури залишається небагато можливостей для вироблення незалежної парламентської політики, особливо якщо партії проявляють високу ступінь згуртованості в процесі голосування. У президентській урядовій системі, на прикладі американського політичного процесу, незалежна парламентська

¹ Blondel, J. *Comparative Legislatures* (contemporary comparative politics series) - New Jersey: Prentice Hall, 1973. - 176 p.

² Mezey, M.L. "Classifying Legislatures" in *Legislatures*, P. Norton (ed.). - New York: Oxford University Press, 1990. - (p.153).

³ Mezey, M.L. "Classifying Legislatures" in *Legislatures*, P. Norton (ed.). - New York: Oxford University Press, 1990. - (p. 155-156).

політика проявляється в більшій мірі, ніж в парламентських системах¹.

У різноманітних дослідженнях парламентів часто наголошується на значній ролі комітетів у діяльності законодавчих органів, які виконують дві головні функції – законодавчу й адміністративного нагляду. При цьому теоретики парламентської інституціоналізації силу легіслатур у політичному процесі пов'язують із впливовістю та стійкою спроможністю комітетів до ефективної діяльності. 28-й президент США професор В. Вільсон влучно охарактеризував парламентські комітети як «маленькі легіслатури»², що відображає роль комітетів як робочих органів представницьких інституцій.

Законодавчі органи з ефективною системою комітетів зазвичай виконують активну роль у формуванні державної політики. Тому роль парламентів буде вагомішою, якщо їх комітети є постійними й паралельними структурам адміністративних органів (міністерств уряду) за галузями політики, а не тимчасовими організаційними органами, які формуються за необхідністю. Таким чином, слабкі системи комітетів майже завжди пов'язані зі слабкими законодавчими органами³.

Незалежні або орієнтовані на виборців комітети звичайно класифікуються як такі, що займають центральне місце в парламентській структурі. Незалежні комітети зазвичай відіграють важливу роль у розробці законопроектів і виконанні низки інших функцій, таких, як аналіз і перегляд законопроектів, запрошення представників виконавчої влади для роз'яснення проблем і відповідей на запитання. Такі комітети зазвичай незалежні від впливу законодавчої палати або партій.

¹ Olson, D.M. and M. L. Mezey (eds.). *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy* – Cambridge, England and New York: Cambridge University Press, 1991.

² Wilson W. *Congressional Government. A Study in American Politics* / Woodrow Wilson. – Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. – 333 p. (P. 103)

³ Olson, D.M. and M. L. Mezey (eds.). *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy* – Cambridge, England and New York: Cambridge University Press, 1991. - (p. 208).

Якщо палати законодавчого органу або партії домінують над комітетами, це призводить до закріплення вторинної ролі «маленьких легіслатур» у законодавчому процесі і в такому випадку вони визнаються слабкими. Як правило, такі комітети створюються на короткий період, поки законопроект перебуває на розгляді. Найчастіше слабкі комітети одержують законопроект тільки після пленарного слухання.

Парламентські комітети мають слугувати майданчиком для професійного предметного аналізу законопроектів¹. Комітети сприймаються як міні-парламенти, де заслуховуються доповіді, виробляються ідеологічно збалансовані рішення й обговорюються можливі наслідки прийняття законопроекту². Сильні комітети зазвичай мають владу, названу в літературі владою «швейцара», тобто вони можуть відкривати й закривати законодавчі двері для проектів законів, використовуючи свою владу пропускати або не пропускати законодавчі проекти на наступний етап голосування³. Саме сприяння легіслатурі у виробленні якісного законодавства, поруч з контролем за адміністрацією, є одним з головних завдань робочих органів легіслатури.

Однак у працях представників неінституціонального підходу до дослідження становлення законодавчих асамблей часто виділяються особливі чотири функції комітетів: внесок в ефективність парламентського процесу, вигода від політичних торгів, збір інформації й міжпартійне співробітництво⁴.

¹ Бруслик О. Ю., Мукомела І. В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. – Харків : Юрайт, 2017. – 108 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 20). (С. 26)

² Hall, R.L. and B. Grofman. "The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias." in *The American Political Science Review*, vol. 84, no. 4, 1990. - American Political Science Association - (p. 1149–1166). Londregan, J. and J.M. Snyder. "Comparing Committee and Floor Preferences" in *Legislative Studies Quarterly*, No. 192, 1994. - (p. 233–267)

³ Weingast, B.R. and W. Marshall. "The Industrial Organization of Congress," in *Journal of Political Economy*, 91, 1988. - (p. 132–163).

⁴ Strom, K. "Parliamentary Committees in European Democracies," in *The New Roles of Parliamentary Committees*, L.D. Longley and R. H. Davidson, eds. - London, England and Portland, OR: Frank Cass, 1998.

Функція внеску в ефективність парламентського процесу полягає в тому, що одним з найбільш важливих завдань комітетів є сприяння законодавчій продуктивності праці. Наявність системи комітетів дає можливість здійснити поділ праці в рамках представницької легіслатури¹. Зі збільшенням досвіду депутата в роботі конкретного комітету він може стати експертом в даній сфері політики. Систематична участь законодавця у роботі комітету збільшує його експертні знання з вузького кола питань, що належать до компетенції комітету. Це, у свою чергу, дає перевагу в роботі із представниками виконавчої влади, які є фахівцями й експертами за визначенням. Таким чином, законодавча продуктивність парламенту залежить від спроможності системи комітетів, а також фаховості і професіоналізму їхніх членів.

Вигода від політичних торгів як функція комітетів полягає в тому, що депутати, маючи різні цілі й представляючи різну політику, можуть обмінюватися послугами й вести переговори з необхідних для них питань. Обмін послугами найчастіше дозволяє депутатам домовитися, що вони проголосують за певне необхідне законодавство, запропоноване кожним з них. Переговори дозволяють депутатам домовитися про політику, яка буде вигідною для їхнього електорату або для них особисто². В такому сенсі дана функція носить в собі значну корупційну складову, однак даний факт не нівелює загальну її значимість в діяльності комітетів.

Інформаційна функція комітетів означає, що депутати, які спеціалізуються у сфері роботи комітету, забезпечують збір інформації і її повідомлення парламенту. Таким чином, комітет може отримати необхідних фахівців при мінімальних затратах для легіслатури без додаткових фінансових та часових витрат³ задля за-

¹ Mezey, M.L. *Comparative Legislatures* - Durham, N.C.: Duke University Press, 1979. - 317 p.

² Baron, D.P. "Majoritarian Incentives, Port Barrel Programs, and Procedural Control," in *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 1, 1991. - (p. 57–90).

³ Gilligan, T. and K. Krehbiel. "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee," in *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 2, 1989. - (p. 459–490). Krehbiel, K. *Information and Legislative Organization* - Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1991. - 330p.

безпечення якісного інформування представницької інституції про стан справ у певній галузі.

Міжпартійне співробітництво як функція комітетів, відповідно до концепції неінституціоналізму, дозволяє використовувати робочі органи легіслатури як знаряддя міжпартійної координації, яке часто використовується партією (партіями), що володіють більшістю в парламенті¹. Шоу робить висновок про те, що сила партій і комітетів має безпосередній зв'язок², на чому більш детально ми зупинимося нижче.

У питанні парламентської інституціоналізації важливу роль відіграє не лише організаційно-фахова структуризація в особі комітетів та комісій, але й політична – парламентські партії (фракції), більшість та опозиція. Вказані дві паралельні взаємопов'язані структури створюються і діють у всіх парламентах.

Важливим аспектом парламентського становлення виступає потреба якісної інституціоналізації суб'єктів його політичної структуризації. Йдеться про необхідність нормативної регламентації статусу, порядку діяльності, компетенційної спроможності парламентської коаліції та опозиції. Для збалансованого функціонування представницьких легіслатур статус опозиції є не менш важливим, ніж питання формування і діяльності парламентської більшості (моно- чи поліпартійної). Відсутність чіткого, законодавчо закріпленого механізму дієвого впливу опозиції на функціонування більшості та уряду, як правило, призводить до розбалансування парламентської інституції, що має своїм наслідком переривання процесу інституціоналізації легіслатури і створює передумови для узурпації влади або значних зловживань з боку інших учасників політичного процесу. Саме тому, важливим аспектом парламентської інституціоналізації є чітке законодавче закріплення статусу та повноважень парламентської опозиції, що часто стає предметом досліджень зарубіжних та вітчизняних науковців.

У даному контексті також слід відзначити необхідність правової регламентації створення та діяльності парламентської більшості.

¹ Cox, G.W. and M.D. McCubbins. *Legislative Leviathan: Party Government in the House* - Berkeley, CA: University of California Press, 1993. - 289 p.

² Lees, J.D. and M. Shaw (eds.). *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis* - Durham, N.C. : Duke University Press, 1979. - (p. 394).

Особливо дане питання актуалізується в країнах з парламентською формою правління в умовах дії багатопартійності, коли створення працюючої більшості стає справжнім викликом для всієї політичної системи. Тому від чіткого закріплення правових основ діяльності парламентських коаліцій залежить дієвість виконавчої влади і її спроможність ефективно управляти країною та виконувати покладені на неї обов'язки. Важливим аспектом парламентської інституціоналізації є знаходження балансу між статусом, особливостями функціонування, правами і обов'язками парламентської більшості та опозиції, що в останній час все частіше стає предметом наукових пошуків.

Ще одним важливим аспектом інституціоналізації законодавчих органів є взаємозв'язок між елементами двоїстої парламентської структури (організаційно-фахова та політична). З даного приводу низка вчених стверджує, що партії й комітети є протилежними й навіть взаємовиключними структурами внутрішньої організації законодавчого органу. Важливість кожної з них є обернено пропорційною важливості іншої, тобто чим впливовішими є комітети, тим менш важливими є партії і навпаки¹. Іншими словами, сила партій і сила комітетів, а як наслідок і всього законодавчого інституту, є взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Законодавчі органи будуть слабкими в системах з одночасно дуже сильними партіями, які створюватимуть гомогенну парламентську більшість, і функціонуванням опозиції у складі слабких політичних партій. Разом з тим законодавчі органи будуть сильними в системах з політичними партіями помірної сили². Таким чином, існує безпосередня залежність між, з одного боку, силою парламентських партій, а з іншого – спроможністю комітетів і дієвістю та незалежністю представницької легіслатури як інституції.

Розвиваючи вищенаведену тезу, слід відзначити, що в тому випадку, коли партійна більшість є досить згуртованою, вона спроможна суттєво вплинути на ухвалення рішення в силу своєї

¹ Olson, D.M. *The Legislative Process : A Comparative Approach* - New York: Harper & Row, 1980. - 483 p. (p. 269).

² Mezey, M.L. "Legislative Development and Political parties: The case of Thailand," in *Legislative Systems in Developing Countries* G.R. Boynton and C.L. Kim (eds.), - Durham, N.C.: Duke University Press, 1975.

чисельності й сформувати партійно залежну систему комітетів. Якщо партійна більшість не має у своєму розпорядженні достатньої єдності, то коаліція, що складається з різних партій, може встановитися на пленарному засіданні й вплинути суттєво на формування державної політики. Коли партійній більшості бракує згуртованості й переважна кількість питань має значну державну важливість, легіслатура буде домінувати над роботою комітетів¹. Саме тому в парламентах, у яких виникають труднощі з формуванням коаліції, палата здійснює більший вплив на роботу комітетів, оскільки часто переносить розгляд питань в сесійну залу, а не на комітетський майданчик.

Переходячи до антропологічного аспекту парламентської інституціоналізації, слід відзначити, що мотиваційна природа функціонування депутатів головним чином обумовлена декількома обставинами: задоволенням потреб виборців, слідуванням волі партійної верхівки, задоволенням потреб палати, сприянням заінтересованим групам у досягненні їхніх цілей та власними інтересами. Всі ці аспекти в тій чи іншій мірі впливають на рівень авторитетності, легітимності, стабільності та спроможності парламентів. У новітній час вказані спонукальні аспекти діяльності законодавців все частіше стають предметом дослідження науковців.

Концепція представницького мандату вимагає того, щоб депутати у своїй діяльності мотивувалися інтересами виборців. Цей ідеалістичний підхід далекий від реальності, адже з раціоналістичної точки зору навіть при такому підході головна мотивація депутатів для задоволення потреб і відстоювання інтересів виборців полягає у бажанні майбутнього переобрання до законодавчого органу². Депутати, переслідуючи свої цілі, намагаються сприяти прийняттю законодавчих актів, які приносять користь і вигоду для власних виборчих округів, таким чином підвищуючи свої шанси на переобрання³.

¹ Deering, C.J. and S.S. Smith. *Committees in Congress* - Washington, DC: CQ Press, 1997. - 172 p.

² Mayhew, D.R. *Congress: The Electoral Connection* - New Haven, CT, and London: Yale University Press, 1974. - 194 p.

³ Fiorina, M.P. "Legislator Uncertainty, Legislative Control, and Delegation of Legislative Authority," in *Regulatory Policy and the Social Sciences*, R.G. Noll (ed.) -

Потреба депутатів у слідуванні партійній політиці ґрунтується на аксіомі, що всі законодавці прагнуть до переобрання й виборчого успіху їхніх партій. Даний аспект посилюється в залежності від типу виборчої системи, що використовується при формуванні представницьких легіслатур. До прикладу, за пропорційної виборчої системи кар'єра парламентаря прямо залежить від волі партійних бонз і їхнього бажання на наступних виборах брати конкретного депутата до партійного списку. При мажоритарній системі ситуація повторюється, адже незалежним кандидатам значно важче перемогти в окрузі без підтримки партійної машини, тому в даному випадку воля партійного керівництва щодо висування у виборчому окрузі кандидата від політичної сили також прямо впливає на майбутнє політичної кар'єри законодавця. У даному контексті яскравим прикладом може слугувати випадок, що відбувся із депутатом британського Парламенту Заком Голдсмітом, який будучи представником «зеленої» фракції в складі консервативної партії, екологом і колишнім редактором журналу «*The Ecologist*», заявив про свою відставку як члена парламенту після рішення консервативного уряду в жовтні 2016 року схвалити будівництво третьої злітної смуги аеропорту «Хітроу», що знаходився в його виборчому окрузі. На перевиборах в окрузі Річмонд Парк Голдсміт став незалежним кандидатом, однак зазнав нищівної поразки від представниці ліберальних демократів Сари Олні¹. Після того, як Тереза Май скликала позачергові загальні вибори, які відбулися 8 червня 2017 року, Голдсміт був обраний членом парламенту, однак знову в якості кандидата від консервативної партії в окрузі Річмонд-Парк, отримавши незначну більшість голосів². Даний випадок яскраво демонструє значення

Berkeley, CA: University of California Press, 1986. - 369 p., Kingdon, J.W. *Congressmen's Voting Decisions* - Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1989. - 372 p., Arnold, D. *The Logic of Congressional Action* - New Haven: Yale University Press, 1990. - 298 p.

¹ Richmond Park byelection: Tory Brexit voters switched to us, say Lib Dems URL: <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/02/lib-dems-unseat-zac-goldsmith-in-richmond-park-byelection>

² General Election 2017: Zac Goldsmith reelected as Tory candidate for Richmond Park URL: <https://www.standard.co.uk/news/politics/general-election-2017-zac-goldsmith-reelected-as-tory-candidate-for-richmond-park-a3524866.html>

партійної машини для кар'єри політика. Навіть якщо він бажає проявити свою принциповість і діяти в інтересах виборців, дотримуючись своїх передвиборчих обіцянок, в консолідованих демократіях із сильними партійними системами визначальне значення для обрання кандидата має підтримка партії.

Ще одним мотиваційним аспектом діяльності парламентарів слугує задоволення потреб палати, що переважно проявляється у роботі в комітетах. За даних умов депутати, виступаючи в статусі членів комітету, використовують своє становище не для задоволення своїх виборчих інтересів, а головним чином для допомоги палаті у напрацюванні якісного законодавства, зборі точної інформації й виробленні оптимальних варіантів політики¹.

Сприяння заінтересованим групам у досягненні їхніх цілей може мати в своїй основі як лобістську діяльність таких суб'єктів, так і корупційну складову, що виводить діяльність парламентаря за межі правового поля. Відстоювання власних інтересів є мотиваційною основою діяльності кожного депутата незалежно від декларованих ідеалів і публічно обстоюваних позицій. Дані інтереси можуть мати різну природу, починаючи від бажання самореалізації через розвиток політичної кар'єри, втілення в життя певних проєктів, отримання влади, фінансової вигоди тощо.

Кожна із запропонованих антропологічних моделей депутатської активності має практичне застосування. Вони не є взаємовиключними і часто доповнюють одна одну, однак навіть в такій конфігурації не здатні повністю пояснити весь спектр мотивацій парламентської активності депутата. Саме тому дана проблематика потребує додаткового вивчення, адже мотивація, що обумовлює практичну діяльність парламентаря, справляє значний вплив на процес парламентської інституціоналізації.

Наявність кваліфікованого адміністративного персоналу є ще одним важливим фактором інституціоналізації законодавчих органів. Будь-який парламент потребує штату для надання депутатам необхідної в їхній роботі інформації й адміністрування. Спікер Палати громад британського Парламенту Джон Беркоу, намагаючись підкреслити важливість тієї ролі, яку відіграє парламентський персонал для забезпечення ефективної діяльності всієї інституції та

¹ Maas, A. *Congress and the Common Good* - New York: Basic Books, 1983.

окремо кожного коммонера, назвав їх «невидимими героями Вестмінстера»¹. Таким чином, для розвитку і забезпечення парламентської інституціоналізації потрібно розробляти комплекс стимулів і заохочень для залучення на роботу до легіслатури кваліфікованого персоналу, який би зміг забезпечити нову якість адміністративного супроводу практичної діяльності парламентарів і таким чином в цілому підвищити професіоналізм законодавчого органу.

Парламенти є наріжним каменем у процесі демократичних перетворень, забезпечення стабільності і дієвості демократичного режиму. Важливі елементи інституціоналізації представницьких легіслатур були проаналізовані в даному підрозділі, хоча вони не є вичерпними. Парламентська інституціоналізація є перманентним станом для будь-якого демократичного суспільства. Для країн сталої демократії це потрібно для збереження демократичного режиму, а в перехідних суспільствах – для досягнення і закріплення демократичного правління. До прикладу, навіть у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії, яке має вікові традиції парламентаризму, в процесі виходу країни з ЄС довелося відстоювати права Парламенту впливати на прийняття рішень шляхом судового оскарження дій уряду². Даний випадок доводить, що парламентська спроможність потребує утвердження щодня і не може сприйматися даністю після одноразового успішного прояву.

Вплив, який справляє парламентська інституціоналізація на утвердження і стабільність демократичного режиму, є одним із найбільш важливих надбань цього процесу. Без утвердження ефективно діючого парламенту, який здатен самостійно приймати рішення і реально впливати на управління державою, неможливо досягнути демократичного правління. Марч і Олсен слушно зауважували, що доля нової демократії найчастіше залежить від процесу створення нових політичних інститутів і їх структурної організації, а не тільки від соціально-економічних умов у суспільстві³. У той же

¹ Dale R. *How to be a parliamentary researcher* / Robert Dale. – London: Biteback Publishing Ltd., 2015. – 260 p. (P. IX)

² Дет. див.: Бруслик О. Brexit як яблуко інституційного розбрату / Олексій Бруслик URL: https://lb.ua/world/2017/02/13/358433_brexit_yak_yabluko_institutsiynogo.html

³ Maas, A. *Congress and the Common Good* - New York: Basic Books, 1983.

час Патнем і Роберт підкреслювали, що створення нових політичних інститутів не є швидким і легким процесом. В остаточному підсумку успіхи вимірюються не роками, а десятиліттями¹. Тим не менше, наявність ефективного дієвого парламенту є одним із найважливіших складових компонентів демократичного правління в суспільстві і важливим механізмом розв'язання соціальних конфліктів та захисту суспільства від узурпації влади та тиранії.

1.2. Роль Верховної Ради у боротьбі за незалежність України

Створення нової Української держави відбувалося на тлі поступового розщеплення і, в кінцевому рахунку, падіння радянського комуністичного режиму. Однією з характерних ознак цього процесу і важливим здобутком українського політикуму кінця 80-х початку 90-х років ХХ століття став мирний та безкровний перехід від УРСР до України. У найскладніший період відродження нашої країни ми уникли небезпеки стати конфліктогенним простором² не лише дякуючи мирному характеру народних виступів за незалежність, але й завдяки бездоганній роботі сейсмографу української політичної еліти, поміркованість якої у відповідальний момент трансформувалась у рішучість, що дозволило 24 серпня 1991 року на позачерговій сесії Верховної Ради УРСР схвалити Акт проголошення незалежності України, який забезпечив формально-юридичне закріплення відновлення української державності. Цей факт дозволив Б. Д. Гаврилишину стверджувати, що «Україна народилася у радості й без зайвого болю»³.

Важливою ознакою демонтажу Радянського Союзу стала провідна роль верховних рад радянських республік в юридичному

¹ Putnam, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* - Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1993.- 282 p. (p. 58-60).

² Кучма Л. Д. Україна – не Россия. – Москва: Время, 2003. – 560 с. (На укр. яз.) (С. 47)

³ Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дорогоказ в майбутнє: доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин; упоряд. В. Рубцов. – вид. 4-те, без змін. – К.: Унів. Вид-во ПУЛЬСАРИ, 2013. – 248 с. (С. 246)

оформленні «параду суверенітетів». Таким чином, зміна політичного режиму в Східній Європі відбувалася як результат дії цих політичних інститутів. Даний факт обумовлений юридичним закріпленням принципу належності неподільної влади радам, через які народ здійснював державну владу в Радянському Союзі, що уособлювало політичне гасло комуністичного режиму «вся влада – радам».

Разом з тим здобуття незалежності не було легким, мало природу не одномоментного рішення, а полягало в поступальному юридичному оформленні відокремлення УРСР від комуністичної імперії, тим самим реалізуючи право республіки на вільний вихід зі складу СРСР, що передбачалося ст. 72 Конституції СРСР. Безумовно, центральне місце в даному процесі відіграла Верховна Рада УРСР XII скликання, від якої справедливо в подальшому почало вестись літочислення представницьких органів незалежної України.

Ініційована М. С. Горбачовим в 1985 році перебудова створила умови для поступового утвердження в СРСР політичного плюралізму, що сприяло національному відродженню та об'єднанню патріотичних сил в організований рух за незалежність України. Найпомітнішу роль у цьому процесі відігравали суспільно-політичні, культурно-історичні та інші громадські організації різної спрямованості, створення яких здійснювалося на патріотичних засадах, що слугувало національному відродженню України та стало основою для важливих суспільних змін політичного характеру, які в кінцевому рахунку відіграли вирішальне значення в процесі відновлення української державності.

Розгалужена мережа громадських організацій патріотичного спрямування в переважній більшості змогла об'єднатися, що проявилось в компромісному створенні опозиції в особі «Народного руху України за перебудову». Поява організованої народної опозиції та фактичної альтернативи правлячій Комуністичній партії мало наслідком не лише зародження багатопартійності, але й суспільно-політичні зміни більш значущого порядку.

Під тиском опозиції, яка з початку 1989-го до лютого 1990 року організувала 1565 масових заходів, в яких взяли участь більш 2 млн. осіб, Комуністична партія в Україні здавала свої позиції¹. Ана-

¹ Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 484)

логічний процес відбувався і в інших республіках Радянського Союзу. З початку роботи 3'їзду народних депутатів СРСР¹ опозиція почала вимагати відміни ст. 6 Конституції СРСР 1977 року, якою передбачалося, що «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу»². У цій ситуації на лютовому Пленумі ЦК КПРС 1990 року було прийнято рішення відмовитися від монополії Комуністичної партії на владу. Таким чином, центральна влада СРСР прийняла рішення про фундаментальну зміну політичної системи в країні, погодившись на впровадження багатопартійності. Юридично дане рішення було закріплено 14 березня 1990 року на III 3'їзді народних депутатів СРСР шляхом внесення змін до ст. 6 Конституції СРСР, яка була викладена в наступній редакції: «Комуністична партія Радянського Союзу, інші політичні партії, а також профспілкові, молодіжні, інші громадські організації і масові рухи через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, і в інших формах беруть участь у виробленні політики Радянської держави, в управлінні державними і громадськими справами»³.

Незважаючи на факт «запізнення» юридичного закріплення багатопартійності в СРСР, вибори до Верховної Ради УРСР XII скликання, які відбулися 4 березня 1990 року, проводилися на змагальній основі, що безпосередньо вплинуло на внутрішній склад новообраного вищого представницького органу УРСР. У даному контексті важливе значення мав Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 27 жовтня 1989 року, відповідно до якого Комуністична партія позбавлялася права висувати кандидатів у народні депутати. У новій редакції ст. 89 Основного Закону передбачалося: «Право висування кандидатів у народні депутати належить трудовим колективам, громадським організаціям, колективам професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборам виборців за місцем

¹ Вищий орган державної влади в СРСР у 1989-1991 роках.

² Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77/ed19771007>

³ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77>

проживання і військовослужбовців по військових частинах»¹. Вибори народних депутатів до Верховної Ради УРСР XII скликання проводилися по одномандатних або багатомандатних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні (ст. 84 Конституції (Основного Закону) Української РСР²). До виборчих бюлетенів могло бути включено будь-яку кількість кандидатів (ст. 89 Конституції (Основного Закону) Української РСР³). Народні депутати обиралися за мажоритарною системою абсолютної більшості, тому вибори проходили в два тури. Верховна Рада була повноважною за умови обрання не менше двох третин від її конституційного складу.

Саме завдяки вказаним положенням Конституції УРСР та прийняттю на її основі Верховною Радою УРСР 27 жовтня 1989 року закону «Про вибори народних депутатів Української РСР» вдалося провести конкурентні вибори навіть в умовах чинності ст. 6 Конституції СРСР, яка закріплювала політичний монополізм Комуністичної партії. Дана конституційно-правова основа виборів народних депутатів 1990 року значною мірою вплинула на Верховну Раду XII скликання, персональний склад якої оновився на 90 % порівняно з попереднім складом Ради. Так, на початок скликання було обрано 449 депутатів, із яких вперше отримали мандат – 401. Представники Комуністичної партії склали близько 85 % складу новообраної Ради, решта – безпартійні та представники опозиційних сил⁴. Здобуття офіційного юридичного статусу дало можливість представникам опозиції отримати легальні важелі впливу на політичні процеси в республіці, що значно посилювало авторитет серед представників тогочасної політичної еліти та дозволило відстоювати і пропагувати ідею незалежності української держави, використовуючи найвищу республіканську трибуну.

¹ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

² Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

³ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

⁴ Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 484)

Розширення політичного спектру в структурі Верховної Ради природно породило гостру конфронтацію, яка обумовлювалася не те що неоднаковою, а як правило, діаметрально протилежною позицією народних депутатів з приводу більшості принципових питань.

З метою більш предметного розгляду ролі Верховної Ради в державотворчому процесі слід розглянути внутрішню структуризацію представницького інституту. Перш за все слід відзначити, що поява в стінах парламенту в червні 1990 року організованої опозиції – Народної ради, яка спочатку об'єднувала 79, а пізніше 125 депутатів національно-демократичної орієнтації із різних регіонів України (найбільше з Львівщини, Івано-Франківщини і Харківщини¹), спровокувала консолідацію комуністичних сил, які утворили депутатську групу «За Радянську суверенну Україну» або «групу 239», яка складалася із зазначеної кількості депутатів².

На початку роботи Верховної Ради УРСР XII скликання безпечно домінувала ліва більшість, однак в процесі зміни суспільних настроїв у республіці та внаслідок політичних процесів, що відбувалися у цілому в Радянському Союзі, Комуністична партія поступово втрачала свої позиції в парламенті. Досить рельєфно вказану тезу демонструють наступні відомості. На початку роботи Верховної Ради партійними були 381 депутат (члени Комуністичної партії), а 68 – безпартійними. Наприкінці каденції в парламенті було представлено п'ять політичних партій замість однієї. Членами Комуністичної партії було 163 депутати, Народного руху – 56, Соціалістичної партії України – 30, Селянської партії України – 29, Української республіканської партії – 22³. Незважаючи на те, що лави Комуністичної партії стали значно рідшими, однак в цілому політична архітектура Верховної Ради УРСР XII скликання наприкінці своєї діяльності залишалася незмінною, адже переважна більшість депутатів входили до табору лівих сил в парламенті.

¹ П'єцух М. Ігор Юхновський. Академік без грамоти – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2018/08/6/7186519/>

² Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с. (С. 149).

³ Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 485)

Таким чином, відбулася зміна форми антропологічної організації Верховної Ради, однак сутнісний зміст ідеологічних переконань суб'єктів політичного процесу, як правило, залишався незмінним, отримавши лише деякі фасадні трансформації, що було продиктовано здебільшого вимогами часу, ніж покликом серця чи усталеними переконаннями.

Особливістю функціонування Верховної Ради УРСР XII скликання був той факт, що депутат міг входити до складу більш ніж однієї зареєстрованої депутатської групи, за винятком голови Верховної Ради і його заступників, які не мали права входження до жодної групи. Гранична кількість депутатських груп не встановлювалася. Депутатські групи мали бути зареєстрованими в Апараті Ради, а головуючий на пленарному засіданні інформував депутатів про кількісний склад і уповноважених представників такої групи. Важливим правом депутатської групи було право виступу її представника при обговоренні питання порядку денного. Таким чином, з урахуванням подвійного членства сумарна чисельність народних депутатів, які увійшли до складу 15 депутатських груп, що були створені у Верховній Раді після проведення виборів, нараховувала 554 депутати. Слід відзначити, що більшість депутатських груп утворювалися за галузевими (професійними) інтересами¹.

Важливим здобутком Верховної Ради УРСР XII скликання стало те, що починаючи з 15 травня 1990 року вперше український представницький орган почав працювати на постійній і професійній основі. З цього моменту сесія парламенту мала тривати не 1-2 дні, як раніше, а 60 робочих днів, що значно вплинуло на якість роботи депутатів і їхню роль в управлінні державними справами.

Справжнім поворотним моментом в діяльності Верховної Ради УРСР XII скликання можна вважати прийняття 16 липня 1990 року Декларації «Про державний суверенітет України»². Цей документ визначив загальні правові відправні точки для юридичного оформлення проголошення незалежності нашої держави, таким чином, заклавши фундамент державності. В Декларації закріплювалося,

¹ Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 485)

² Про державний суверенітет України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

що вона є основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод. Таким чином, Верховна Рада, прийнявши вказаний документ, визначила основні вектори своєї подальшої законодавчої діяльності.

В інтересах нашого дослідження доцільно звернути увагу на декілька важливих положень Декларації. Зокрема, визначалося, що Українська РСР забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території. Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. В світлі останнього особливо важливим є те, що в Декларації народ України визнавався єдиним джерелом державної влади в Республіці і те, що від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР.

Таким чином, Декларація про державний суверенітет України, яка заклала основи української державності, визначила особливе місце в системі державної влади саме Верховної Ради як єдиного представницького органу всього українського народу. Декларація про державний суверенітет України засвідчила не тільки перед нашим народом, а й перед усім світом, що альтернативи самостійності, незалежності держави немає. За влучною оцінкою тодішнього першого заступника Голови Верховної Ради України І. С. Плюща, «Декларація є наріжним каменем нашої державності»¹.

Визначальним для мирного характеру здобуття незалежності став виступ студентів, які 1 жовтня 1990 року на площі Жовтневої революції (нині – Майдан Незалежності) розклали намети і оголосили голодування з тим, щоб влада республіки виконала п'ять їхніх вимог: 1) недопущення підписання нового союзного договору; 2) перевибори Верховної Ради УРСР на багатопартійній основі не пізніше весни 1991 року; 3) повернення на територію УРСР українських солдатів, а також забезпечення проходження військової служби юнаками-українцями винятково на території республіки; 4) націоналізація майна КПРС та ВЛКСМ, розташованого на території республіки; 5) відставка голови Ради Міністрів УРСР В. А. Масола.

¹ Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том X. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 18

Представники влади намагалися ігнорувати вимоги активістів, хоча депутат І. Р. Юхновський як лідер опозиційних сил у Верховній Раді завітав вже 3 жовтня 1990 року на перемовини зі студентами, а Л. М. Кравчук як голова Верховної Ради – 5 жовтня. Однак лише після того, як підтримка голодуючих студентів зростає, що проявилось в масовому марші студентів майже всіх вишів Києва до Майдану Незалежності та Верховної Ради, а вимоги студентів були підтримані представниками науково-дослідних інститутів і стало зрозуміло, що до акції готові приєднатися працівники заводів та фабрик, ігнорувати вказані вимоги було вже неможливо.

17 жовтня 1990 року Верховна Рада УРСР прийняла постанову «Про розгляд вимог студентів, які проводять голодування в м. Києві з 2 жовтня 1990 року», якою були передбачені заходи по виконанню вимог студентів і окремо звільнено В. А. Масола з посади голови Ради Міністрів УРСР. Ця подія отримала назву «Студентська революція на граніті» («Революція на граніті») і, як стверджував Б. Гаврилишин, стала великим кроком до демократії та незалежності¹. Олесь Доній, головний організатор студентського голодування, оцінюючи дані події, стверджував, що «під тиском визвольного руху Верховна Рада перелякалась настільки, що була змушена відставити прем'єра. Він не був важливий для нас, але це був символ задачі, слабкості... Це означало, що комуністична влада впала, а демократичне суспільство перемаже... До того часу всі мітинги і демонстрації нічим не закінчувались»².

Революція на граніті стала не лише символом слабкості комуністичного режиму, а й засвідчила здатність Верховної Ради УРСР XII скликання чути вимоги народу та приймати рішення, що сприяють збереженню миру в республіці та які відповідають магістральній задачі – здобуттю незалежності.

У листопаді 1990 року було опубліковано проект нового Союз-

¹ Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговаз в майбутнє: доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин; упоряд. В. Рубцов. – вид. 4-те, без змін. – К.: Унів. Вид-во ПУЛЬСАРИ, 2013 – 248 с. (С. 246)

² Доній: Революція на граніті була першою перемогою визвольного руху початку 1990-х років – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/1141362-doniy-revoluytsiya-na-graniti-bula-pershoyu-peremogoyu-vizvolnogo-ruhu-pochatku-1990-h-rokiv.html>

ного договору, ініційованого М. Горбачовим, значна кількість положень якого вступала в протиріччя з Декларацією про державний суверенітет. Це стало причиною суперечок у Верховній Раді, яка не могла звести до одного знаменника три різні позиції: одна частина депутатського корпусу безапеляційно підтримувала договір, інша – була категорично проти, а третя пропонувала вдосконалити запропонований текст. Однак після кривавих подій у Латвії в січні 1991 року було прийнято рішення про винесення на всесоюзний референдум питання обговорення нового Союзного договору.

З даного приводу Верховною Радою УРСР 13 лютого 1991 року було прийнято постанову «Про проведення на території Української РСР референдуму у питаннях збереження Союзу РСР та визначення засад відносин з суверенними республіками і змісту бюлетеня для таємного голосування», якою підтримувалося проведення 17 березня 1991 року на території Української РСР референдуму СРСР за бюлетенем для голосування, текст якого визначено постановою Верховної Ради СРСР від 16 січня 1991 року. Однак формулювання питання, що виносилося на референдум, не влаштувало значну кількість депутатського корпусу, тому вже 22 лютого 1991 року Верховною Радою УРСР було прийнято нову постанову «Про зміст бюлетеня, що виносить Верховною Радою Української РСР на референдум 17 березня 1991 року», в якій визначено, що на референдумі до бюлетеня для голосування буде включено питання: «Чи згодні Ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу Радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?»¹. За результатами голосування позитивну відповідь на референдумі дало 80,2% опитаних. На думку канадського дослідника М. Прокопа, «цей референдум був, без сумніву, українським успіхом і провалом московського центру»².

На шляху відновлення державності важливим стало прийняття Верховною Радою УРСР Закону «Про заснування поста Президента

¹ Про зміст бюлетеня, що виносить Верховною Радою Української РСР на референдум 17 березня 1991 року – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-12>

² Цит. за: Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с. (С. 152).

та Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР»¹. Відповідно до вказаного закону Президент УРСР визнавався найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади. Внесеними до Конституції УРСР змінами також передбачалися повноваження Президента по формуванню уряду, основи взаємодії з Верховною Радою УРСР та загальні контури інших повноважень.

У даному контексті варто відзначити, що вказане рішення українського представницького органу не мало революційного характеру, що обумовлюється декількома обставинами. Після того, як 15 березня 1990 року 3'їздом народних депутатів СРСР було введено посаду Президента СРСР, на яку обрано М. Горбачова, деякі з республік Радянського Союзу ввели на республіканському рівні аналогічні пости, внівши відповідні зміни до своїх Конституцій. Наприклад, в квітні 1990 року – Казахстан, а в жовтні того ж року – Киргизстан. З одного боку, дану обставину можна було сприймати як традиційне клонування всесоюзних законодавчих норм до республіканського законодавства, однак деякий час прийняття подібного рішення на республіканському рівні перебувало під неформальною заборорою. Будь-які моральні обмеження у цьому питанні були зняті 24 травня 1991 року, коли 3'їзд народних депутатів РРФСР прийняв закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) РРФСР»². Саме прийняття Російською республікою вказаного рішення було своєрідним карт-бланшом в даному питанні для інших республік Радянського Союзу, що відкривало шлях до «параду суверенітетів».

Справжнім детонатором вказаного процесу стала невдала спроба державного перевороту, розпочата 19 серпня 1991 року так званим «Державним комітетом з надзвичайного стану», що більш відомий за своєю російською аббревіатурою – ГКЧП. Наступні дні були найтяжчими, «оскільки ніхто не знав, чия візьме, коли мурами імперії побігли тріщини і, хоч було відомо, що вона падатиме, був

¹ Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12/ed19910705>

² «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» – Режим доступу: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/zakony/183124/>

страх, що, падаючи, розтратить мільйони людей і залле кров'ю велетенські простори»¹. За свідченнями одного з лідерів парламентської опозиції поета Д. В. Павличка «у кулуарах говорили, що існує директива міністра оборони СРСР Язова – виконувати всі розпорядження ГКЧП, що виступ Президії (Верховної Ради УРСР – авт.) проти ГКЧП може спровокувати напад на столицю України приготованих для цього внутрішніх військ КДБ, танків та бетеерів, розташованих у прикиївських лісах... Чи тільки події в Москві, які розвивалися не на користь заколоту, чи тодішній рухівський Київ не дозволив тій армادі рушити до столиці й заарештувати Народну Раду? Важливими були, безперечно, обидві обставини»².

У цей історичний момент на авансцену виходила здатність Верховної Ради УРСР XII скликання взяти на себе відповідальність і прийняти доленосне рішення про проголошення незалежності, до чого підводила сама логіка історичного процесу. Однак враховуючи наявність у Верховній Раді комуністичної більшості, очолюваної О. О. Морозом, яка налічувала 239 депутатів, прийняти це рішення було вкрай складно. Все той же Д. В. Павличко, характеризуючи владну партію, стверджував, що «Компартія України часів СРСР ділилася на вірних слуг Кремля і людей, які намагалися в умовах русифікації та гноблення нашого народу відстоювати бодай крихту українськості. Оці другі, оці люди перейшли на позиції української державності і, якби їх не було, то не було б ні Руху, ні революційних подій 1989 – 1991 рр., які, зрештою, призвели до проголошення незалежної України»³.

У цей доленосний момент важливу роль відіграла постать Голови Верховної Ради Л. М. Кравчука, який, маючи солідний політичний досвід, зумів організувати роботу найвищого органу УРСР таким чином, щоб не допустити суспільного конфлікту і уникнути крайніх проявів різних позицій, що були представлені в парламен-

¹ Із спогадів Дмитра Павличка про ухвалення Акту про державну незалежність України // Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 272

² Там само – С. 270-271

³ Там само – С. 280.

ті. Політичні сили він закликав зберігати спокій і просив не збирати мітингів, не виступати з різкими заявами перед народом. Така державницька позиція Л. М. Кравчука у відповідальній історичний момент була відзначена навіть його політичними опонентами.

Д. В. Павличко відзначав, що «Леонід Кравчук явив мужність, спокій, винахідливість. Найважливіше – він не допустив розвалу Верховної Ради»¹.

Проект Акту проголошення незалежності України, який було підготовлено Левком Лук'яненком та Леонтієм Сандуляком, виносився на розгляд Верховної Ради УРСР в суботу 24 серпня 1991 року. У процесі погодження його положень ліва більшість (Група 239) умовою підтримки даного документу поставила вимогу внесення правки щодо проведення референдуму на підтвердження Акту проголошення незалежності. Комуністи хотіли таким чином перестрахуватися на той випадок, якщо політична кон'юнктура зміниться, розпад Радянського Союзу зупиниться, а Комуністична партія зможе зберегти свою владу. Демократичній опозиції нічого іншого не залишалось, як приймати вимогу більшості, без підтримки якої проголошення незалежності було неможливим.

Таким чином, Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України»² включала в себе, окрім тексту Акту проголошення незалежності України, ще три пункти: 1) проголосити 24 серпня 1991 року Україну незалежною демократичною державою; 2) з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки; 3) 1 грудня 1991 року провести республіканський референдум на підтвердження Акта проголошення незалежності.

Останній пункт комуністи сприймали як механізм підриву і спосіб скасування проголошення незалежності України. Всере-

¹ Із спогадів Дмитра Павличка про ухвалення Акту про державну незалежність України // Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 270.

² Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>

дині опозиції даний пункт викликав збентеженість і острах за остаточність отриманої перемоги. Однак лідер Народної Ради Ігор Юхновський був найбільш близьким до істинного значення пункту Постанови про проведення референдуму, переконуючи свої колеги: «Ми виграємо референдум. Наш народ розумний. А проголошення нашої суверенності з референдумом матиме легітимний характер. Його ніхто й ніколи не зможе ні оскаржити, ні відмінити»¹.

Прийняття Акту проголошення незалежності України мало надзвичайно важливе значення, адже дало офіційний старт державотворчому процесу і проголосило на весь світ, що наша держава віднині буде йти самостійним, незалежним шляхом розвитку. Тим не менше, доленосний для нашої країни Акт мав ще отримати своє підтвердження на референдумі.

У своїх роздумах з нагоди першої річниці проголошення незалежності України лідер Народного Руху В. Чорновіл писав: «Пригадую свій не дуже радісний настрій 24 серпня – зовсім інший, ніж був за рік до того після прийняття Декларації про державний суверенітет. Тоді, в липні 1990 року, перемога давалася з бою: деякі пункти Декларації проходили більшістю в один голос... Зате й почуття перемоги було справжнім: і в сесійному залі, і на вулиці. Тепер, коли за незалежність довелося голосувати разом з Гуренком і Потебеньком, коли електронне табло видало картину вражаючої єдності вчорашніх антагоністів, не було бажання виходити до людей, котрі зібралися під Верховною Радою, і псувати їм радісний настрій поясненнями, що між Актом про незалежність, підтриманим партократами, і дійсною незалежністю – велика відстань, яку ще доведеться долати»².

¹ Із спогадів Дмитра Павличка про ухвалу Акта про державну незалежність України // Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 277

² Роздуми В'ячеслава Чорновола з нагоди першої річниці проголошення незалежності України / Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 378-379

Комуністи, лобіюючи проведення пізнього референдуму про підтвердження Акту проголошення незалежності, розраховували на те, що за більш ніж три місяці ситуація в Радянському Союзі стабілізується і народ на вказаному референдумі відхилить ідею незалежності, проголосувавши так, як це відбулося в березні 1991 року. Однак неблаганний хід історії вже було не спинити і на початок грудня 1991 року розпад Радянського Союзу став очевидним і безповоротним.

Верховна Рада України після прийняття Акту проголошення незалежності України восени 1991 року ухвалила низку законів, які були спрямовані на розбудову української державності і підготовку до референдуму. Одразу після прийняття Постанови «Про проголошення незалежності України» Верховна Рада України І скликання прийняла Постанову «Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов неповторення надалі військового перевороту»¹, яка фактично була законодавчою програмою Верховної Ради на період до проведення референдуму 1 грудня і стосувалася комплексу заходів у оборонній, економічній, соціальній та інших сферах. Також 24 серпня 1991 року Верховна Рада прийняла Постанову «Про департизацію державних органів, установ та організацій»², якою припинялася діяльність організацій політичних партій в усіх органах державної влади та управліннях, правоохоронних органах, установах радіо- і телебачення, інших державних установах, органах і організаціях. Окрім цього, 24 серпня було прийнято Закон України «Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України»³, яким Голова Верховної Ради до обрання Президента України наділявся додатковими повноваженнями, що стосувалися його права видавати за-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов неповторення надалі військового перевороту» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1428-xii>

² Постанова Верховної Ради України «Про департизацію державних органів, установ та організацій» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1429-12>

³ Закон України «Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1430-xii>

гальнообов'язкові розпорядження та зупиняти дію будь-якого акту органів виконавчої влади до розгляду цих актів Верховною Радою. Також Верховна Рада підпорядкувала собі всі військові формування, дислоковані на території республіки та утворила Міністерство оборони України, прийнявши Постанову «Про військові формування на Україні»¹. Свою нормотворчу активність 24 серпня 1991 року Верховна Рада України завершила прийняттям Звернення до Верховної Ради і Президента РРФСР², в якому засвідчувала свою підтримку в боротьбі проти путчу 19-21 серпня 1991 року, а також підтверджувала раніше взяті зобов'язання у двосторонніх відносинах та висловлювала сподівання на плідне співробітництво двох народів у майбутньому.

Восени 1991 року Верховна Рада прийняла низку законів та постанов, які були спрямовані на подальшу розбудову державності. Так, 4 вересня було прийнято Постанову «Про підняття над будинком Верховної Ради національного синьо-жовтого прапора», що поклало початок відмови України від радянської символіки. 9 вересня 1991 року Верховною Радою ухвалено Постанову «Про введення в обіг на території республіки купонів багаторазового використання», якою передбачалося з 1 січня 1992 року ввести на території України купони багаторазового використання для розрахунків населення за товари із роздрібною торговельною мережі. 8 жовтня 1991 року прийнято Закон України «Про громадянство України»³, а 1 листопада 1991 року з метою соціального заспокоєння та уникнення спалахів ксенофобії на національному ґрунті прийнято Декларацію прав національностей України⁴, в якій від імені Української держави всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на території держави, гарантувалися рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права. 11 жо-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про військові формування на Україні» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1431-xii>

² Звернення Верховної Ради України до Верховної Ради і Президента РРФСР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1432-xii>

³ Закон України «Про громадянство України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12>

⁴ Декларацію прав національностей України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1771-12>

втя Верховна Рада схвалила концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України, у якій відображалось положення Декларації про державний суверенітет щодо наміру України отримати в майбутньому статус нейтральної, без'ядерної та позаблокової держави. На основі вказаної концепції 4 листопада 1991 року було прийнято Закон України «Про Національну гвардію України»¹, а 6 грудня того ж року Закони «Про оборону України»² та «Про Збройні Сили України»³.

1 грудня 1991 року відбувся референдум щодо підтвердження Акта проголошення незалежності, на якому із 84 % зареєстрованих виборців, що з'явилися на дільницях, за незалежність України проголосувало 90,3 %. Лише після референдуму світове співтовариство визнало проголошення Україною незалежності, а першими країнами, які вже 2 грудня 1991 року оголосили про це, стали Польща і Канада.

Низка науковців і політико-правових оглядачів неодноразово звертали увагу на кардинальну відмінність між результатами двох референдумів 1991 року – березневого і грудневого. Безумовно, на зміну настроїв населення вплинули драматичні серпневі події (путч, «парад суверенітетів») і безповоротний розпад радянської імперії. Роль Верховної Ради як найвищого органу державної влади Української РСР (ст. 97 Конституції (Основного закону) Української РСР⁴) та головного владного інституту в процесі здобуття незалежності була визначальною і шлях до здобуття незалежності було обрано надзвичайно вдало.

Прийняття Акту проголошення незалежності України Верховною Радою України в серпні із наступним проведенням референдуму дало змогу не тільки продемонструвати рішучість владних еліт на створення незалежної держави, задати правильний напрям

¹ Закон України «Про Національну гвардію України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-12>

² Закон України «Про оборону України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>

³ Закон України «Про Збройні сили України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>

⁴ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

подальшої діяльності владних інститутів, але й зробити це в потрібний момент і в правильній послідовності. Якби було прийнято рішення про проведення референдуму щодо проголошення незалежності в серпні-вересні 1991 року, його результати важко було б передбачити, адже вони могли бути навіть співставними із результатами березневого референдуму. Однак в грудні 1991 року суспільні настрої в країні були зовсім іншими через прийняття Верховною Радою України низки актів, спрямованих на розбудову державності, із-за проведення одночасно з референдумом виборів Президента України, що імпліцитно направляло виборців на відповідне рішення в ході голосування про незалежність, а головним чином через те, що безповоротність розпаду Радянського Союзу стала апріорною. У сукупності всі ці фактори вплинули на настрої і вибір українців під час грудневого плебісциту. Наприкінці ж серпня всі вказані обставини ще не визріли, тому проявлена політичною елітою рішучість і правильно обраний вектор та послідовність етапів здобуття незалежності в кінцевому рахунку викликали довіру народу. Саме тому виборці повірили підпису Л. М. Кравчука під Актом проголошення незалежності України і на виборах Президента проголосували за «батька незалежності», як під час виборчої кампанії називали тодішнього Голову Верховної Ради, обравши його у першому турі на пост Президента України та віддавши за його кандидатуру 63,65 % голосів.

Верховна Рада України І скликання відіграла також важливу роль у визнанні незалежності України світовим співтовариством. Так, 5 грудня 1991 року Верховна Рада прийняла звернення «До парламентів і народів світу»¹, в якому декларувалися принципи, на яких буде будуватися українська держава, підтверджувалася прихильність міжнародному праву і взятим раніше на себе зобов'язанням, артикулювалася готовність до міжнародного співробітництва в розв'язанні екологічних, енергетичних, продовольчих та інших глобальних проблем, а також прагнення встановити з іншими державами дипломатичні відносини і будувати двосторонні відносини з ними на засадах рівноправності, суверенної рівності, невтручання у внутрішні справи один одного, визнання територіальної ціліс-

¹ Звернення Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1927-12>

ності та непорушності існуючих кордонів. У зазначеному зверненні констатувалося, що демократична самостійна Україна – зрима і незнищенна реальність.

Активна діяльність Верховної Ради України І скликання в реалізації зовнішньополітичної функції виявилася: 1) в прийнятті понад 80 законодавчих актів у сфері зовнішньої політики; 2) активному використанні парламентської дипломатії у формі налагодження міжпарламентських зв'язків (в період діяльності Верховної Ради І скликання було прийнято 320 делегацій та представників законодавчих органів зарубіжних країн та здійснено низку візитів українських парламентських делегацій, в тому числі на чолі з тодішнім Головою Верховної Ради І. Плющем); 3) вступі України до Міжпарламентського Союзу – одного з ключових форумів міжпарламентської взаємодії тощо. Всі вищевказані заходи в сукупності сприяли тому, що вже в грудні 1991 року незалежність України визнали 68 держав світу, а в 1992 році – ще 64. Загалом Україну визнали 149 держав, а з 122 країнами було встановлено дипломатичні відносини¹.

Таким чином, основними перемогами в діяльності Верховної Ради УРСР на шляху здобуття незалежності України можна назвати формування її складу на основі змагальності, що сприяло зародженню багатопартійності в Україні та отриманні опозицією офіційного статусу в особі парламентської групи Народної ради. Окрім цього, прийняття Декларації про державний суверенітет, зародження основ парламентських механізмів демократичного співжиття в парламенті опозиції та більшості в процесі політичної боротьби на шляху проголошення незалежності. Важливим було збереження суспільного миру та політичної стабільності шляхом прийняття зважених рішень протягом «Революції на граніті», що обумовило мирний характер боротьби за незалежність. Також важливим здобутком стала боротьба проти підписання Союзного договору як політичних сил у Верховній Раді, так і самої інституції, яка спромоглася проявити політичну волю в процесі організації проведення березневого референдуму 1991 року.

¹ Дет. див.: Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 494 - 498)

Поруч із значними здобутками, які було досягнуто Верховною Радою України I скликання в період своєї діяльності, що проявилось в головному – проголошенні незалежності України, на шляху до конституювання державності було здійснено низку прорахунків і недопрацювань. Перш за все, йдеться про неналежне розмежування повноважень між гілками влади на основі принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Цей основоположний принцип організації державної влади було закріплено ще в Розділі III Декларації про державний суверенітет України.

На момент проголошення незалежності в Україні діяла Конституція УРСР 1978 року зі змінами від 5 липня 1991 року, якими лише номінально вводилася посада Президента. В той же час вся повнота влади за чинною Конституцією належала Верховній Раді. Відповідно до ст. 97 Конституції УРСР станом на 24 серпня 1991 року найвищим органом державної влади Української РСР визнавалася Верховна Рада Української РСР. Верховна Рада була правомочною розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належало до відання Української РСР, в тому числі прийняття Конституції та внесення змін до неї¹. Однак впровадження в Україні поста Президента за радянським зразком запрограмувало трансформацію системи влади у бік форми правління з посиленою роллю президента. Однак питання розмежування компетенції залишалося ключовим у взаємовідносинах між владними інституціями аж до моменту прийняття нової Конституції незалежної України.

Перша спроба реального впровадження принципу поділу влади та розмежування повноважень між різними гілками була здійснена 14 лютого 1992 року, коли Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного закону) України»². Запропоновані зміни передбачали закріплення за Президентом України статусу глави держави і глави виконавчої влади (ст. 114-1 Конституції). Повноваження щодо здійснення керівництва і спрямування виконавчої діяльності Кабінету Міністрів України, очолювання системи органів державної виконавчої влади

¹ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

² Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного закону) України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2113-12>

та забезпечення її взаємодії з Верховною Радою України надало Президенту прямий контроль над Урядом. Поряд з цим, за Верховною Радою було закріплено статус єдиного органу законодавчої влади України і правомочність розглядати та вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не є таким, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом. Подібні обмеження компетенції значною мірою дисонували із «всевладдям» Ради за попередньою редакцією Конституції. Також передбачався напівпарламентський спосіб формування Кабінету міністрів. Верховна Рада за поданням Президента призначала главу Уряду і всіх міністрів, а також за поданням Президента звільняла Прем'єр-міністра, в той час як міністрів Президент мав право звільняти самостійно.

Незважаючи на вказані зміни, депутатський корпус рухався за інерцією радянської практики інституційної взаємодії, вступаючи в конфлікт з Президентом та фактично перетворюючи даний пост на номінальний. Професор А. С. Гальчинський в даному контексті слушно зауважує, що «реальна влада в країні належала Верховній Раді України, яка, у свою чергу, не мала нічого спільного із західним парламентаризмом. Це був апендикс минулої політичної системи, яка формально вже нібито і не існувала, але фактично зберігала свою чинність»¹.

Подібний стан речей став можливим через те, що Верховна Рада насправді залишалася радянською інституцією не лише за внутрішнім складом, але й зберігши практику діяльності попередньої формації. Після проголошення незалежності, на жаль, не відбулося належної інституційної трансформації і побудови парламенту на нових демократичних засадах із використанням кращих практик діяльності західних представницьких легіслатур, що обумовило ускладнений поступ на шляху побудови української державності.

Важливою обставиною в даному контексті стало те, що 26 серпня 1991 р. Президія Верховної Ради України видала Указ «Про

¹ Гальчинський А. С. Нотатки радника Президента. Десять років з Президентом Леонідом Кучмою. – Київ: Либідь, 2013. – 584 с. (С. 34-35)

тимчасове припинення діяльності Компартії України»¹ з метою забезпечення умов розслідування справи про участь органів Компартії України в державному перевороті 19-21 серпня 1991 року. А вже 30 серпня 1991 року Президія Верховної Ради України видала Указ «Про заборону діяльності Компартії України»², заборонивши діяльність Комуністичної партії України на основі висновку Тимчасової комісії Президії Верховної Ради України, згідно з яким керівництво Компартії України своїми діями підтримало державний переворот і тим самим сприяло його здійсненню на території України. Діяльність Комуністичної партії України було відновлено, а формально-юридично її було створено заново 19 червня 1993 року на з'їзді в Донецьку. Таким чином, Комуністична партія у Верховній Раді України і скликання одразу після проголошення незалежності зазнала нищівного удару, а її члени здебільшого перекочували в стан сестринської – Соціалістичної партії України, що була створена 26 жовтня 1991 року і яку очолив лідер парламентської більшості О. О. Мороз.

У цьому контексті слушною є думка професора В. І. Сергійчука, який стверджує, що «велика вина лягає на Народну Раду, яка не знайшла в собі мужності домогтися після 24 серпня 1991 року розпуску тодішньої Верховної Ради і проведення нових виборів у незалежній Україні. А саме обраний на хвилі національного піднесення новий демократичний парламент міг, як у Прибалтиці і країнах Східної Європи, розпочати реальну розбудову Української державності. Не вистачило політичної волі тоді, очевидно, і в Леоніда Кравчука»³. Справді, цей стратегічний прорахунок суттєво вплинув на подальший розвиток незалежної України, адже залишивши склад парламенту незмінним, уже в 1992 і 1993 роках ми

¹ Указ Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1435-12>

² Указ Президії Верховної Ради України «Про заборону діяльності Компартії України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1468-12>

³ Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 24

отримали реакційний законодавчий орган, який був нездатний забезпечити інституційну перебудову, трансформацію економіки на ринкову та побудову демократичної правової держави, оскільки ці постулати демократичної системи не вписувалися в ідеологічні установки в цілому лівої Верховної Ради.

Однією з важливих причин даної обставини став фактичний розпад парламентської опозиції. В. М. Чорновіл писав з даного приводу, що «єдності демократичних сил України вистачило на півтора роки. Останнім її проявом стало згуртування всіх демократів у дні компартійного заколоту, хоча симптоми розпаду демократичних сил в парламенті стали президентські вибори 1991 року, в яких взяло участь одразу кілька представників Народної ради. Безповоротна втрата довіри між лідерами парламентської опозиції сталася через відсутність єдності і координації в питанні висунення єдиного кандидата від націонал-демократичної парламентської групи.

З даного приводу лідер парламентської опозиції І. Р. Юхновський пригадував: «Я не пропонував «Народній раді» свою кандидатуру. Хоч і чекав, що мене висунуть. Але здивувався, що свою кандидатуру висунув Чорновіл, бо він був членом «Народної ради», але мене про своє рішення до відома не поставив. Пізніше те саме сталося з Лук'яненком та Табурянським»². Згодом від Народної ради також було висунуто кандидатуру лідера парламентської опозиції – І. Р. Юхновського.

У свою чергу, В. М. Чорновіл писав, що «демократи, у дусі добрих традицій батьків-отаманів, виставили стільки кандидатур (на президентських виборах – *авт.*), на скільки спромоглися назбирати підписів, і почали змагання між собою... Хто полічить, скільки неохочених гризнею у стані демократів виборців махнули на них

¹ Роздуми В'ячеслава Чорновола з нагоди першої річниці проголошення незалежності України / Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 383

² П'єцух М. Ігор Юхновський. Академік без грамоти – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2018/08/6/7186519/>

рукою і проголосували за «стабільного» Кравчука, забезпечивши йому повну свободу маневру»¹. Безталанно проведена опозицією президентська кампанія призвела до того, що сумарно члени Народної ради, включаючи В. М. Чорновола, набрали вдвічі менше за обраного Л. М. Кравчука.

Як наслідок, після президентських виборів Народна Рада не скористалася паралічем парламентської більшості, що було викликано заборонаю діяльності Комуністичної партії України, яка хоч і переродилася в Соціалістичну партію, однак наприкінці 1991 року ліві сили в парламенті все ж суттєво втратили свої позиції. Не зумівши домогтися оновлення персонального складу Верховної Ради наприкінці 1991 року – на початку 1992 року із суттєвими шансами збільшення кількості своїх представників у законодавчому органі, парламентська опозиція поплатилася уже в 1992 році своїм рейтингом і неспроможністю реально впливати на стан справ у країні.

У лютому 1992 року новообраний Президент України Л. М. Кравчук на Третньому з'їзді Народного Руху пропонував співпрацю націонал-демократам і був готовий затвердити рухівський уряд на чолі з В. М. Чорноволом для впровадження їхньої програми державотворення, однак отримав відмову². Дане рішення можна пояснити лише одним: рухівці розуміли, що без підтримки парламенту неможливо здійснити суттєві зміни правової та економічної системи держави, її державно-владних інституцій, а наявної у Верховній Раді демократичної опозиції, яка до того ж почала поступово проявляти ознаки розпаду, було явно недостатньо.

В. М. Чорновіл у своїх роздумах писав: «Президент, не маючи зобов'язань ні перед якою політичною силою, крім номенклатури,

¹ Роздуми В'ячеслава Чорновола з нагоди першої річниці проголошення незалежності України / Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 384

² Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 22

здобув право на непередбачувані дії (згадаймо, як створювалася СНД), може впевнено вводити режим особистої влади, опираючись на перевірені кадри із гнізда Щербицького, а з націонал-демократичними лідерами гратися, як кішка з мишею: кому – патріотичне слово, кому – обіцянку, а кому – і синекуру»¹. Дійсно, для тодішнього Президента Л. М. Кравчука була вигідною політична ситуація, при якій вдавалося зберегти персональний склад Верховної Ради УРСР XII скликання і перекочування «радянських» депутатів до Верховної Ради I скликання вже незалежної України. Не зважаючи на заборону Комуністичної партії, відхід Л. М. Кравчука у «вільне плавання» та перемоги на виборах у якості безпартійного кандидата, колишній Голова Верховної Ради зберігав серйозний авторитет як серед депутатського корпусу, так і серед колишніх однопартійців. Тим не менше в більш далекоглядній перспективі тактичні переваги, отримані Президентом від збереження персонального складу Верховної Ради, переросли в стратегічні проблеми, які, в кінцевому рахунку, коштували йому посади.

Збереження персонального складу Верховної Ради справило негативний вплив на інституціоналізацію політичних партій в Україні. Ліві сили в парламенті, в середині каденції Верховної Ради України змінивши комуністичний облік на соціалістичний, а після перезаснування Комуністичної партії України в червні 1993 року частково повернувшись до лав «рідної» політичної сили, становили собою реакційний моноліт, який стояв на заваді розвитку незалежної демократичної правової держави України з ринковою економікою. Збереження виборчого закону щодо мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості не сприяло побудові партійної системи України, а реінкарнація Комуністичної партії ще більше посилила позиції лівих сил в українському політичному спектрі.

Боротися з таким серйозним противником з надією на перемогу могла тільки згуртована, добре організована, ідейно визначена демократична опозиція, яка об'єднує всі або більшість демокра-

¹ Роздуми В'ячеслава Чорновола з нагоди першої річниці проголошення незалежності України / Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том Х. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 384

тичних сил і користується підтримкою більшості населення¹. На жаль, шанс на консолідацію демократичних сил через парламентські вибори наприкінці 1991 – на початку 1992 року було втрачено, що в перспективі завадило утвердженню політичного плюралізму шляхом конституювання стійкої системи політичних партій демократичного спрямування із чітко окресленими ідеологічними установками, на яких ґрунтувалася б програма вказаних політичних сил. Політична ніша, яка звільнилася ненадовго через колапс лівих сил, дуже швидко була зайнята «братньою» комуністичній партії Соціалістичною партією, а трішки пізніше поверненням до активної політичної діяльності реанімованої Комуністичної партії України. Як слушно зазначає професор С. Г. Серьогіна, відсутність усталеної, чітко структурованої партійної системи призвела до «безпартійності» форми правління, що було перенесено і до Конституції 1996 року².

Безперечно, головним здобутком діяльності Верховної Ради УРСР XII скликання слід вважати прийняття Акту проголошення незалежності України, а також обраний шлях формально-юридичного закріплення незалежності України: від рішення Ради до референдуму на його підтвердження. Ідеально спрацьований сейсмограф української політичної еліти в критичний момент компартійного заколоту та рішучість дій в останній декаді серпня 1991 року дозволили забезпечити мирний перехід від Української РСР до незалежної держави України.

Разом з тим одним з найбільших недоліків в діяльності Верховної Ради УРСР XII скликання стала нездатність радянського депутатського корпусу здійснити правове забезпечення розбудови нової незалежної демократичної України, чого насправді навряд чи варто було очікувати від політиків із діаметрально протилежними ідеологічними установками. Однак більш тяжким спадком Ради

¹ Роздуми В'ячеслава Чорновола з нагоди першої річниці проголошення незалежності України / Україна. Антологія пам'яток державотворення Х-XX ст. У десяти томах. Том X. Відродження й утвердження української державності (1987-2005 роки) / упорядкування, передмова та примітки Володимира Сергійчука – Київ: Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2009. – С. 381

² Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія – Харків: Право, 2011. – 768 с. (С.693)

стала глибока соціально-політична криза, в якій опинилася Україна через парламентську обструкцію будь-яким політико-правовим та економічним реформам в дусі західних ліберально-демократичних традицій. Політична криза, яка значною мірою була спровокована саме Верховною Радою I скликання, призвела до найголовнішої втрати для українського народу – часу для конституювання власної державності.

1.3. Парламентська інституціоналізація на зорі становлення української державності

Збереження «радянського» складу парламенту в незалежній Україні мало наслідком низку негативних впливів на соціально-політичну ситуацію в країні, адже через ідеологічні протиріччя проведення цілісної політики в будь-якій сфері суспільних відносин було неможливим. Жертвою вказаної політичної ситуації стало розроблення і прийняття нової Конституції, що було передбачено ще Декларацією про державний суверенітет та продиктовано потребою державотворчого процесу задля закріплення і гарантування напрацьованого в демократичних суспільствах каталогу прав людини, розподілу влади, інституціоналізації гілок влади, зокрема і самого парламенту із перетворенням його в представницький законодавчий орган за західноєвропейським зразком тощо.

Старт конституційному процесу було дано вже на першому засіданні Верховної Ради УРСР XII скликання, коли 15 травня 1990 року було розглянуто пропозицію про включення до порядку денного сесії питання про створення комісії з опрацювання нового Основного закону республіки. Під час другої сесії, 24 жовтня 1990 року, Верховною Радою було визначено склад комісії шляхом прийняття Постанови «Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР»¹. 19 червня 1991 року Верховна Рада УРСР прийняла Постанову «Про Концепцію нової Конституції Украї-

¹ Постанова Верховної Ради УРСР «Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-12>

ни»¹, якою було визначено загальнометодичні принципи концепції, структуру майбутнього Основного Закону, його базові положення та дано доручення Конституційній Комісії підготувати проект нової Конституції на основі затвердженої Концепції.

Проголошення незалежності України суттєво змінило спрямованість підготовки Основного Закону, і вже у вересні 1991 року Верховна Рада України спробувала уточнити положення Концепції, однак через суттєві ідеологічні протиріччя цього не вдалося зробити. Саме тому було прийнято рішення провести всенародне обговорення тексту проекту нової Конституції, яке тривало протягом чотирьох місяців з моменту публікації проекту Конституції України в пресі 26 жовтня 1991 року. Верховна Рада змогла повернутися до розгляду питання створення Конституції лише восени 1993 року і погодити основні положення майбутньої Конституції. Тим не менше затвердження проекту Конституції можна вважати більш іміджевим кроком, ніж державотворчим, адже після прийняття 24 вересня 1993 року Закону «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України»² стало зрозуміло, що питанням розроблення і утвердження нової Конституції України вже буде займатися Верховна Рада наступного скликання.

Після ейфорії проголошення незалежності в 1991 році в наступні два роки система державно-владних інституцій продемонструвала свою нездатність впоратися із рутинними завданнями, пов'язаними з розбудовою незалежної української держави. Системна криза державності мала декілька вимірів: нездатність влади впоратися із економічною кризою та гіперінфляцією, погіршення соціально-політичної ситуації в країні, посилення протистояння між Президентом та Верховною Радою України і перекладення один на одного відповідальності за незадовільний стан справ в країні. До прикладу, в період найруйнівнішої у світі економічної кризи – «Великої депресії» 1929-1933 рр., яка, за експертними оцінками, відкинула країни Заходу на 20 років, ВВП скоротився майже на 35

¹ Постанова Верховної Ради УРСР «Про Концепцію нової Конституції України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-12>

² Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3470-12>

% у нас же протягом 1991-1994 рр. – на 45,6%, а в 1993 році була зафіксована рекордна у світовому вимірі інфляція – 10 255 %¹.

Такий стан справ став можливим через нездатність депутатського корпусу проводити послідовну розбудову держави, в тому числі забезпечення належного правового супроводу економічного транзиту від адміністративно-командної до ринкової економіки. Соціологічні дослідження, проведені в той час дослідно-навчальним центром «Демократичні ініціативи» разом з Інститутом соціології, засвідчили, що лише 7 % опитаних респондентів м. Києва довіряли Верховній Раді, 81 % – не довіряли, 12 % – вагалися в оцінках. Демократична меншість звинувачувала парламент у небажанні конструктивних змін. На цій хвилі в червні 1993 року відбулася відставка заступника Голови Верховної Ради В. Б. Гриньова, котрий звинуватив парламентську більшість у консерватизмі й небажанні приймати будь-які прогресивні рішення. У вересні 1993 року у відставку подав тодішній Прем'єр-міністр України Л. Д. Кучма із подібною мотивацією свого рішення².

Президент Л. М. Кравчук, не бажаючи в 1991 році переобрання нового складу Ради, пізніше став жертвою власної політичної гри, адже він не зміг знайти спільної мови із реакційним радянським складом парламенту, як на те розраховував після свого обрання на посаду. Криза взаємовідносин між главою держави і Верховною Радою досягла свого апогею у вересні 1993 року. Справа в тому, що 17 червня 1993 року Верховна Рада прийняла Постанову «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України»³, який мав бути проведений 26 вересня 1993 року. Залежно від результатів вказаного плебісциту Верховна Рада мала прийняти рішення про дострокове проведення виборів Президента чи Верховної Ради.

¹ Гальчинський А. С. Нотатки радника Президента. Десять років з Президентом Леонідом Кучмою. – Київ: Либідь, 2013. – 584 с. (С. 32-33)

² Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с. (С. 161-162).

³ Постанова Верховної Ради України «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3283-12>

Вказану інституційну кризу вдалося подолати шляхом прийняття компромісного рішення про проведення 27 березня 1994 року дострокових виборів до Верховної Ради та 26 червня 1994 року дострокових виборів Президента України, що передбачалося Законом України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» від 24 вересня 1993 року¹. Професор А. С. Гальчинський з даного приводу слушно зазначає, що «рішення стосовно проведення дострокових парламентських і президентських виборів у 1994 році з усією рельєфністю відбиває драматичність ситуації. Одночасне припинення повноважень чинного парламенту і Президента – подія, яка вже не так часто трапляється у світовій історії. Адже це офіційна констатація паралічу держави, її функціональної неієздатності, політичного дефолту. Статус «неієздатної держави», держави, що не відбулася (*failed state*), видався прикрою реальністю, і це дуже важко було заперечувати»².

Безсумнівно, тодішній глава держави і парламентарі несуть відповідальність за економічну кризу та владний інституційний колапс, які стали наслідком постійної боротьби за владні повноваження за одночасної відсутності бажання брати на себе відповідальність за ситуацію в країні. Однак до честі тодішньої політичної еліти України варто відзначити, що було знайдено мирний механізм подолання політичної кризи з використанням демократичних процедур, що вигідно відрізняє нашу державу з-поміж деяких інших країн пострадянського простору.

Так, до прикладу, майже паралельно з боротьбою між законодавчою владою та Президентом за владні повноваження в Україні аналогічний процес відбувався і в Росії. Причиною політичної кризи в нашого північного сусіда стала та ж сама проблема розподілу повноважень між гілками влади, що проявилася в ході конституційного процесу, який розпочався в Росії ще 16 липня 1990 року. На кінець 1992 року було розроблено декілька варіантів тексту Конституції, ключовою проблемою яких був різний підхід у закріпленні співвідношення федеральних гілок влади. Навіть після кон-

¹ Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3470-12>

² Гальчинський А. С. Нотатки радника Президента. Десять років з Президентом Леонідом Кучмою. – Київ: Либідь, 2013. – 584 с. (С. 31-32)

сультації протягом грудня 1992 – квітня 1993 року авторам не вдалося вибратися із тенет врегулювання співвідношення компетенції гілок влади, що стало головною проблемою на шляху погодження остаточного варіанту тексту проекту Основного Закону.

Після натиску Президента Російської Федерації (далі – РФ) Б. М. Єльцина для подолання політичної кризи депутати погодилися на проведення 25 квітня 1993 року референдуму з чотирьох питань: про довіру Президенту, про схвалення соціально-економічної політики Президента і Уряду, про дострокові вибори Президента і про дострокові вибори народних депутатів РФ. Під час плебісциту перші два питання отримали позитивну відповідь електорату, а останні два – негативну. В цілому залишившись задоволеним результатами референдуму, Президент РФ пішов у наступ і виніс на обговорення власний проект Конституції, що був опублікований в пресі 6 травня 1993 року і який передбачав широкі повноваження інституту Президента, влучно названі деякими коментаторами «істинно царськими»¹.

З метою підтримки свого проекту Конституції Б. М. Єльцин Указом від 20 травня 1993 року скликав засідання Конституційної наради на 5 червня 1993 року. Під час виступу на вказаній нараді Президент РФ визначив причини політичної кризи та складнощі конституційного процесу, підсумувавши, що «радянський тип влади не піддається реформуванню, а ради і демократія несумісні»².

Протириччя між, з одного боку, З'їздом народних депутатів і Верховною Радою РФ, а з іншого – Президентом РФ досягли свого апогею восени 1993 року. 21 вересня Б. М. Єльцин видає Указ «Про поетапну конституційну реформу в Російській Федерації»³, в якому в порушення Конституції наказав перервати здійснення законодавчої, розпорядчої та контрольної функцій З'їздом народних депутатів Російської Федерації і Верховною Радою Російської Федерації до початку роботи нового двопалатного парламенту Російської Федерації – Федеральних Зборів Російської Федерації. Указом також було призначено парламентські вибори на 11 – 12 грудня

¹ Див.: Ярмагаєв Ю. Президент в ролі монарха // Правда. 1993. – 26 мая.

² Див.: Российская газета. 1993. 9 июня.

³ Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» – Режим доступу: <http://kremlin.ru/acts/bank/4364>

1993 року. Конституційній комісії і Конституційній нараді надавалося розпорядження підготувати до 12 грудня 1993 року єдиний узгоджений проект Конституції Російської Федерації відповідно до рекомендацій Робочої групи Конституційної комісії. В зазначеному Указі Президент РФ «запропонував» Конституційному Суду не скликати засідання до початку роботи Федеральних Зборів РФ.

Однак Конституційний Суд РФ вже 21 вересня 1993 року на своєму спеціальному засіданні прийняв рішення, в якому Указ Президента РФ № 1400 було визнано таким, що не відповідає Конституції, а його прийняття слугувало підставою для відсторонення Президента РФ Б.М. Єльцина від посади або приведення в дію інших спеціальних механізмів його відповідальності в порядку статей 121.10 і 121.6 Конституції РФ¹. У свою чергу, Верховна Рада РФ 22 вересня 1993 року прийняла Постанову № 5780-І «Про зупинення повноважень Президента Російської Федерації Єльцина Б. М.», в якій постановила «вважати повноваження Президента Єльцина зупиненими з моменту підписання ним вказаного Указу». Окрім цього, Верховна Рада РФ своєю Постановою № 5781-І від 22 вересня 1993 року уповноважила виконувати повноваження Президента РФ віце-президента О. В. Руцького².

У відповідь на вказані рішення законодавчої влади Президент Б. М. Єльцин наказав міліції і військовим підрозділам огородити колючим дротом, відключити від електроенергії та водопостачання Будинки Рад, в якому знаходилася переважна частина депутатів. 3 жовтня 1993 року Указом Президента РФ в Москві було введено надзвичайний стан, а 4 жовтня почався обстріл резиденції парламенту – Будинку Рад із танкових пушок. За різними підрахунками, кількість жертв в ті дні в столиці РФ сягала від 500 – до 1500 осіб³.

¹ Конституционный Суд Российской Федерации Заключение от 21 сентября 1993 г. N 3-2 – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=4407#041463818120469154>

² Российская газета – 23 сентября 1993 года, № 184 (800), - С. 2 – Режим доступа: https://yeltsin.ru/uploads/upload/newspaper/1993/rs09_23_93/FLASH/index.html

³ Дет. див.: Лукьянов А. И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики) : курс лекций / А. И. Лукьянов. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 304 с. (С.105 – 124).

Указом Президента РФ від 15 жовтня 1993 року було призначено голосування на 12 грудня 1993 року щодо проекту Конституції РФ № 1633, яку лобював Б. М. Єльцин і яка, в кінцевому рахунку, була прийнята на референдумі.

Можна констатувати, що на вказаних подіях демократичний експеримент в Росії завершився, а розстріляний російський парламентаризм, зазнавши остаточного фіаско, більше не мав змоги зайняти чільне місце в системі державної влади в РФ, а відігравав лише ту роль, яку визначав для нього глава російської держави. Застосування насильства і військової сили для вирішення політичних конфліктів у відносинах між гілками влади у 1993 році зняло обмеження в незалежній Росії щодо використання зброї для розв'язання внутрішньополітичних конфліктів, що пізніше отримало свій прояв у двох військових кампаніях федеральних військ РФ у Чеченській Республіці.

Іншим прикладом подолання політичної кризи на пострадянському просторі є Казахстан. У березні 1995 року Парламент Казахстану було розпущено указом Н. Назарбаєва. Впродовж 10 місяців законодавчі повноваження здійснювалися Президентом. У квітні 1995 року за результатами всенародного референдуму термін повноважень Н. Назарбаєва було продовжено до 2000 року¹.

Наведені вище приклади демонструють, що не лише Україна зіштовхнулася із кризою державності після розпаду радянської імперії, однак різними пострадянськими країнами були обрані відмінні шляхи подолання інституційних криз. Український шлях нуліфікації влади через використання конституційних процедур для проведення дострокових виборів до Верховної Ради та дострокових виборів Президента України, що передбачалося компромісним Законом України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» від 24 вересня 1993 року², став інструментом мирного вирішення владних суперечностей. Даний епізод трансформації української державності мав важливе значення для подальшого розвитку демократії в нашій державі та

¹ Гальчинський А. С. Нотатки радника Президента. Десять років з Президентом Леонідом Кучмою. – Київ: Либідь, 2013. – 584 с. (С. 77)

² Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3470-12>

вибудовування міжінституційних владних взаємин на основі принципу поділу влади та верховенства права.

Поряд із вищевказаними перевагами проведення дострокових виборів були й беззаперечні недоліки. Головний із них полягав у використанні радянської моделі виборчої системи на дострокових парламентських виборах до Верховної Ради України II скликання, що відбулися 27 березня 1994 року. Правовою основою проведення парламентських виборів був Закон України «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України»¹ від 7 жовтня 1993 року та Закон України «Про вибори народних депутатів України»² від 18 листопада 1993 року. Останнім Законом, зокрема, врегульовувалися організаційно-процедурні питання проведення виборів. Серед основних положень вказаного Закону, які заслуговують більшої уваги для розуміння специфіки формування персонального складу парламенту, слід виділити наступні: а) проведення виборів за мажоритарною системою абсолютної більшості (ст. 43 Закону) та наявність двох турів голосування; б) кандидати висувалися в мажоритарних округах, а не за партійними списками; в) зберігалася вимога щодо обов'язкової явки 50 % зареєстрованих у виборчому окрузі виборців (ч. 3 ст. 43 Закону).

Таким чином, збереження на перших виборах до найвищого представницького органу країни радянської моделі виборчої системи (мажоритарної системи абсолютної більшості) запрограмувало довгострокову виборчу кампанію. У першому турі виборів до парламенту було обрано лише 49 депутатів, а в другому (який проходив у квітні) – 289. Таким чином, в рамках законодавчо встановленої процедури виборів у два тури було обрано лише 338 депутатів із 450. Після проведення додаткових турів голосування влітку і восени 1994 року було обрано ще 56 нардепів. Після дев'ятимісячної виборчої кампанії в грудні 1994 року парламент погодився із пропозицією ЦВК припинити виборчий марафон і перенести на рік призначення виборів в 45 одноман-

¹ Закон України «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3488-12>

² Закон України «Про вибори народних депутатів України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3623-12>

датних виборчих округах, де вони тричі визнавалися такими, що не відбулися. Таким чином, в 1994 році парламент налічував 405 народних депутатів¹.

Виборча кампанія до Верховної Ради України 1994 року мала такі наслідки:

- використання мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості стало на заваді зміцнення партійної системи в Україні, оскільки норми закону створювали умови для висунення кандидатів від трудових колективів, що було вигідно представникам комуністичної номенклатури, директорам заводів, головам колгоспів і т.д.;

- Компартія стала політичною силою, яка висунула своїх кандидатів у найбільшій кількості виборчих округів;

- остаточна роз'єднаність націонал-демократичної опозиції;

- перемога на виборах лівих сил в особі Комуністичної та Соціалістичної партій (див. Табл. 1);

- переважна більшість народних депутатів, які були членами Верховної Ради I скликання, не були обрані на новий строк. Мандат довіри від народу отримали лише 50 депутатів із 138, що висували свою кандидатуру. Цей факт яскраво засвідчив негативну оцінку народом діяльності попереднього складу парламенту;

- хід виборчого процесу і неукомплектованість складу парламенту продемонструвала ґрунтовні недоліки виборчого законодавства.

Важливими завданням нової Верховної Ради II скликання, яка стала першим загальнодержавним представницьким інститутом, обраним в незалежній Україні, були інституціоналізація законодавчої влади, визначення компетенції українського парламенту та його місця в системі державної влади, правове унормування внутрішньо-парламентської структуризації, парламентських процедур, напрацювання позитивних практик, що слугувало б основою для формування парламентської культури в незалежній державі за кращими західноєвропейськими зразками.

Однією з характерних ознак Верховної Ради України II скликання став її напівпартійний і відповідно напівструктурований

¹ Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с. (С. 175-176).

характер, що обумовлено виборчим законодавством, відсутністю розвиненої партійної системи та структурою посткомуністичного суспільства в цілому, що часто справляло негативний вплив на діяльність українського парламенту, зокрема при реалізації законодавчої функції¹. Так, на момент створення у Верховній Раді України II скликання із 405 народних депутатів лише 178 були членами партій, а 227 – безпартійними².

Практично відразу після початку своєї роботи Верховна Рада II скликання приймає постанову від 13 травня 1994 року, якою було затверджено «Положення про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України»³. Це рішення сприяло внутрішній політичній структуризації парламенту, регламентувало порядок створення, діяльності та правомочності депутатських груп і фракцій. Так, відповідно до п. 1.1. вказаного Положення народні депутати України можуть добровільно об'єднуватися у депутатські групи (фракції) за умови, що до складу кожної з них входить не менш, як 25 депутатів. Депутатські групи формуються як на партійній, так і на позапартійній основі.

¹ Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 368 с. (С.275)

² Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 502)

³ Постанова Верховної Ради України «Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11/94-%D0%B2%D1%80>

Табл. 1. Основні зміни в структурі та чисельності депутатських фракцій (груп) за час роботи Верховної Ради України II скликання¹

| Період роботи | Скорочена назва та чисельність депутатських фракцій | | | | | | | | | | | | Всього депутатів | | |
|--|---|------------|-----|---------------|-------------|--------------|-----------|---------|---------|-----------|--------|-------------|------------------|---------|---------------|
| | Комуністи | Соціалісти | РУХ | МДГ (Регіони) | Державність | Конст. центр | Аграрники | Реформи | Єдність | Незалежні | Селяни | Ринк. вибір | | Агр. ПУ | Позафракційні |
| На початок скликання | 83 | 25 | 27 | 26 | 25 | 38 | 36 | 27 | 25 | | | | | 26 | 338 |
| Через 1 рік роботи (на початок 3 сесії) | 90 | 28 | 27 | 32 | 29 | 37 | 51 | 36 | 34 | | | | | 37 | 404 |
| Через 2 роки роботи до прийняття Конституції України | 87 | 28 | 29 | 26 | 29 | 28 | 25 | 31 | 28 | 26 | 25 | 26 | | 27 | 415 |
| Після прийняття Конституції (на початок 6 сесії) | 87 | 26 | 31 | 25 | | 47 | 24 | 29 | 37 | 26 | 23 | 23 | | 39 | 417 |
| Через 3 роки роботи | 78 | 34 | 26 | 25 | | 56 | 25 | 30 | 31 | 25 | | 24 | 25 | 35 | 414 |
| На кінець скликання | 80 | 40 | 25 | 32 | | 50 | | 30 | 32 | 25 | | 25 | 27 | 45 | 411 |

¹ Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 508)

Згодом, 27 липня 1994 року, Верховна Рада прийняла Регламент¹, який мав силу закону і закріплював основи парламентських процедур. Регламентом, поміж іншого, передбачалися значні повноваження депутатських груп (фракцій): участь у формуванні порядку денного пленарних засідань, право на пропорційне представництво у всіх органах Верховної Ради, право на обговорення і погодження кандидатів у керівництво парламенту та його структурних підрозділів, право на виступ свого представника з усіх питань порядку денного, участь у погоджувальних процедурах та обговоренні кадрових призначень тощо. До прийняття Конституції представники парламентських груп та фракцій входили до складу Президії Верховної Ради, яка з прийняттям Основного Закону незалежної України була ліквідована.

Верховною Радою були здійснені певні кроки для здійснення більш якісного науково-експертного забезпечення законодавчої діяльності парламенту. З цією метою 7 жовтня 1994 року Президія Верховної Ради прийняла Постанову «Про утворення Інституту законодавства Верховної Ради України»², якою затверджувалося Положення Інституту, що визначався як науково-дослідна та прикладна державна установа в структурі апарату Верховної Ради України.

Політична мапа представництва у Верховній Раді України II скликання комплексно відображена у наведеній вище Табл. 1. Слід відзначити, що найбільш чисельною фракцією у новообраному парламенті стала фракція «Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя». Представниками лівого політичного спектру також була Соціалістична фракція, створена з числа депутатів-соціалістів і частини депутатів-комуністів, які були делеговані до лав вказаної політичної сили, оскільки соціалістам не вистачало мандатів для створення окремої фракції в парламенті. До лівих сил у Верховній Раді II скликання належали депутатська група «Аграрники України», пізніше Аграрна партія України та ін. Представниками партій правого спрямування були депутатські

¹ Регламент Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B0/94-%D0%B2%D1%80>

² Постанова Президії Верховної Ради України «Про утворення Інституту законодавства Верховної Ради України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/94-%D0%BF%D0%B2>

групи «Реформи» (об'єднувала прихильників ліберально-демократичних ідей), «Державність» (об'єднувала представників різних напрямків національної ідеології) та фракції «Народний Рух України» (відстоювала національно-державницькі пріоритети розвитку України). До депутатських груп, що представляли центр в політичному спектрі, належали: «Єдність», «МДГ» (Регіони) та ін.¹

Слід відзначити, що протягом життя Верховної Ради II скликання найбільш нестабільними кількісно та якісно залишалися депутатські групи, які представляли умовний центр, оскільки відстоювали в певній мірі абстрактну ідеологію, що в багатьох питаннях змушувало їх приставати на позиції то правих, то лівих сил в парламенті. Важливим трендом у Верховній Раді протягом усього II скликання стало переформатування політичних сил під впливом різних факторів: посилення позицій Президента України і орієнтація на його політичну програму, прийняття Конституції, відстоювання власних інтересів, політичної платформи, орієнтація на наступну виборчу кампанію. Так, наприклад, депутатська група «Аграрники» наприкінці скликання парламенту переродилася у Аграрну партію України, що обумовлювалося наближенням виборчої кампанії. Найбільш стабільним у персональному складі залишався Народний Рух, хоча навіть комуністи до кінця каденції парламенту втратили декількох своїх представників, які за власним бажанням перейшли до сестринської фракції соціалістів.

На початку роботи Ради II скликання було створено 23 постійних комісії, які виконували роль робочих органів парламенту та забезпечували законопроектну діяльність. Важливим стало прийняття 4 квітня 1995 року Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України»², яким врегулювався статус, повноваження вказаних структурних органів парламенту та порядок їхньої діяльності. Після прийняття Конституції, 5 травня 1997 року, Верховна Рада прийняла Постанову «Про перетворення постійних комісій

¹ Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с. (С. 182-182).

² Постанова Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/95-%D0%B2%D1%80>

Верховної Ради України у комітети»¹, а необхідні зміни до Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України» було внесено лише 14 липня 1998 року Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України»»². Важливо також відзначити, що через домінування лівих сил у Верховній Раді II скликання контроль за переважною більшістю комітетів залишався саме за представниками цього крила політичного спектру парламенту.

Важливим аспектом в діяльності парламенту нового скликання стало те, що жодна політична сила або представники жодного ідеологічного напрямку не мали змоги створити коаліцію, яка б здатна була формувати цілісну політику держави. Дана обставина негативно впливала на організацію, якість та ефективність роботи Ради, адже в багатьох випадках депутати концентрувалися не на виконанні своїх обов'язків, а на протистоянні з політичними конкурентами.

Верховна Рада II скликання стала першим українським парламентом, який формувався на постійній основі, хоча це не забезпечило повної професійності депутатського корпусу. Багато депутатів, посилаючись на ст. 93 Конституції 1978 року, продовжували поєднувати повноваження депутата з виробничою та службовою діяльністю³. У доповіді заступника Комісії з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення депутатської діяльності А. П. Снігача 2 листопада 1995 року зазначалося, що 70 депутатів Верховної Ради не виконують вимоги законодавства і обіймають ті ж посади, що й до виборів. Чимало народних обранців було призначено на керівні посади до Кабінету Міністрів вже за їх депутатства і вони не відмовлялися від своїх представницьких мандатів⁴. Однак

¹ Постанова Верховної Ради України «Про перетворення постійних комісій Верховної Ради України у комітети» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/241/97-%D0%B2%D1%80>

² Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України»» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-14>

³ Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 503)

⁴ Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с. (С. 179).

найбільш показовим у даному контексті став приклад П. І. Лазаренка, який примудрився на піку своєї політичної кар'єри поєднувати чотири посади. Так, протягом всього періоду свого прем'єрства (28 травня 1996 – 2 липня 1997 року) він зберігав мандат народного депутата, «за сумісництвом» обіймаючи посаду Голови Дніпропетровської обласної ради (26 червня 1994 – 19 травня 1998 року) та майже протягом року – посаду Голови Дніпропетровського обласного виконавчого комітету (червень 1996 – травень 1997 року).

Визначальним фактором парламентської інституціоналізації є не лише правове регламентування парламентських процедур і чітке законодавче закріплення компетенції представницької легіслатури, а що не менш важливіше – практика парламентської діяльності. Одним із важливих завдань Верховної Ради України II скликання було саме створення позитивних прикладів функціонування законодавчого органу, щоб задати тон діяльності народних обранців та всієї інституції в парламентах наступних скликань. На жаль, доводиться констатувати, що з цим завданням в переважній більшості випадків Верховній Раді II скликання не вдалося впоратися, що справило значний негативний вплив на інституціоналізацію законодавчого органу України.

Окрім наведеного вище прикладу із порушенням депутатами вимог законодавства щодо несумісності із представницьким мандатом інших посад, слід навести ще декілька кричущих ілюстрацій парламентської практики, що йшла в розріз із нормами законодавства та мала негативне політичне забарвлення. Після проведення дострокових парламентських виборів 26 червня 1994 року мали відбутися дострокові вибори Президента України. Головними претендентами на посаду Глави держави був чинний Президент Л. М. Кравчук, колишній Прем'єр-міністр України Л. Д. Кучма та чинний Голова Верховної Ради України О. О. Мороз. Напередодні першого туру президентських виборів, 15 червня 1994 року, Верховна Рада України прийняла Постанову «Про основні засади і напрями становлення економіки України в кризовий період»⁵, якою затвердила внесену на її розгляд

⁵ Постанова Верховної Ради України «Про основні засади і напрями становлення економіки України в кризовий період» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/61/94-%D0%B2%D1%80>

О. О. Морозом програму соціально-економічного розвитку держави. Фактично кандидат в президенти використав найвищий законодавчий орган на угоду своїм політичним цілям у прагненні підвищити власні шанси щодо обрання на найвищий державний пост. Винісши зазначений документ на розгляд парламенту, спікер явно перевищив свої повноваження, адже вносити на розгляд Верховної Ради соціально-економічні програми за логікою принципу поділу влад мав представник виконавчої влади, а не голова законодавчого органу, хіба що він мав намір очолити виконавчу гілку влади¹. Таким чином, за десять днів до президентських виборів парламент затвердив соціально-економічну програму одного з основних кандидатів. Даний факт прямого втручання однієї гілки влади у виборчу кампанію на пост глави виконавчої влади не додавав авторитету парламенту і створив, таким чином, передумови для закладення основ антагоністичних взаємовідносин гілок влади. Професор А. С. Гальчинський охарактеризував прийняття вказаного документу як «підступне лукавство, яке слугувало детонатором політичної нестабільності в державі, гострих протистоянь двох гілок влади, що, зрозуміло, за умов економічної кризи є смертельно небезпечним»².

У другому турі президентських виборів, що відбувся 10 липня 1994 року, український народ, обираючи між професійним політиком Л. М. Кравчуком і інженером-ракетником Л. Д. Кучмою, віддав перевагу останньому.

Л. Д. Кучма, маючи за плечима досвід управління одним із найбільших заводів ракетно-космічної галузі на теренах колишнього Радянського Союзу - ВО «Південним», будучи конструктором за професійним спрямуванням, переніс на свою політичну діяльність конструктивізм, бажання та вміння будувати, але вже не складні ракетні комплекси, а державні інституції та механізми. В період свого прем'єрства, дорікаючи з парламентської трибуни складу Верховної Ради І скликання за відсутність стратегії побудови української державності, він закликав: «Дорогі депутати, визначіться,

¹ Відповідно до ст. 114-1 Конституції УРСР 1978 року Президент був главою виконавчої влади.

² Гальчинський А. С. Нотатки радника Президента. Десять років з Президентом Леонідом Кучмою. – Київ: Либідь, 2013. – 584 с. (С. 48)

будь ласка, чого ви хочете. Ви мені скажіть, що потрібно побудувати – і я побудую»¹.

Здавалося дострокові парламентські та президентські вибори мали б покласти край політичній кризі в країні і сприяти вирішенню насущних питань державотворчості. Разом з тим відразу після завершення виборчої кампанії по обранню глави держави стало очевидним, що застосованого вже інструменту буде недостатнього для розв'язання державно-правового конфлікту щодо співвідношення повноважень гілок влади по лінії парламент – президент.

Наступний ілюстративний приклад дозволить більш змістовно зрозуміти характер взаємовідносин двох владних інституцій після їхнього персонального оновлення. За чотири дні до інавгурації, 15 липня 1994 року, спікер Верховної Ради О. О. Мороз під час перерви в пленарному засіданні парламенту телефонним дзвінком зв'язався з новообраним Президентом аби погодити питання винесення на голосування запропонованої ще Л. М. Кравчуком кандидатури В. В. Маликова на посаду керівника СБУ. За свідченням Л. Д. Кучми, він висловився за відкладення розгляду даного питання на опісля інавгурації та особистого спілкування із кандидатом, на що спікер погодився. Однак одразу після поновлення пленарного засідання Верховної Ради голова, посилаючись на погодження з новообраним Президентом розгляду питання про призначення В. В. Маликова на посаду керівника СБУ, поставив на голосування парламенту вказане питання². Відсутність довіри стала квінтесенцією взаємовідносин між спікером Верховної Ради II скликання О. О. Морозом та Президентом України Л. Д. Кучмою, що значно ускладнило процес виходу країни із суспільно-політичної та соціально-економічної кризи.

Фактично в середині 1994 року Україна опинилася в ситуації, коли державно-правовий конфлікт щодо визначення повноважень гілок влади ввійшов у нову фазу, однак тепер з новими політичними гравцями. В день інавгурації Президента 19 липня 1994 року Л. Д. Кучма, О. О. Мороз та В. А. Масол опублікували спільну заяву, в якій засвідчували своє бажання дотримуватися норм чинної Конституції УРСР 1978 року та змінювати її лише при погодженні

¹ Кучма Л. О самом главном. – Киев: «Преса України», 1999. – 351 с. (С.61)

² Кучма Л. О самом главном. – Киев: «Преса України», 1999. – 351 с. (С.86)

і добрій волі всіх сторін. Незважаючи на цю публічну заяву, було зрозуміло, що остаточного розв'язання протистояння в аспекті розподілу повноважень можна досягнути лише з прийняттям нової Конституції незалежної України. З цією метою 20 вересня 1994 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про чисельний склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії)»¹, якою визначила чисельність Комісії в кількості 40 осіб. Очоловувати комісію мали на правах співголів Голова Верховної Ради України і Президент України, по 15 членів делегувала Верховна Рада і Президент, 1 представник делегувався Верховною Радою Автономної Республіки Крим та 7 членів Комісії – судовими установи України і Генеральною Прокуратурою України. 10 листопада 1994 року Верховна Рада своєю постановою² затвердила кількісний склад Конституційної Комісії, до якої ввійшли кращі вітчизняні юристи, економісти та історики. Головним завданням Конституційної Комісії була підготовка тексту Конституції незалежної України.

Прийняття нової Конституції дозволило б не лише провести політичну реформу в країні, розв'язати багаторічну політичну кризу та назрілі проблеми державного будівництва, але й заклало б міцний фундамент української державності. З даного приводу М. В. Савчин робить слушне зауваження: «Після колапсу Радянського Союзу так і не відбулося реальної декомунізації та десовєтизації влади, оскільки посткомуністична еліта і далі контролювала процес здійснення влади, що реально перешкодило реалізації конвентистської моделі встановлення конституційного порядку»³. Саме тому конституційний процес в Україні проходив непросто, а часто із штучним його затягуванням. Це було обумовлено кар-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про чисельний склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії)» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/94-%D0%B2%D1%80>

² Постанова Верховної Ради України «Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії)» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/94-%D0%B2%D1%80>

³ Савчин М. Емоційність та раціональність у контексті сучасного конституціоналізму / М. Савчин // Філософія права і загальна теорія права. - № 1–2. – 2015. – С. 187

динально різними підходами парламенту в особі Голови Верховної Ради і Президента України щодо вирішення питання співвідношення гілок влади. О. О. Мороз та підтримуючі його ліві сили прагнули за будь-яку ціну залишити в дії рудимент радянської системи – владу Рад, які вибудовувалися в ієрархічну вертикаль, на вершині якої знаходилася Верховна Рада. Спроба легітимізувати дану ідею була здійснена Головою Верховної Ради, який вніс до парламенту законопроект «Про місцеві Ради народних депутатів», схвалений парламент у першому читанні 14 липня 1994 року¹ (після оголошення результатів виборів Президента, однак за 5 днів до інавгурації).

Президент України з метою пришвидшення конституційного процесу вніс на розгляд до парламенту законопроект, в основі якого лежала ідея розмежування законодавчих та управлінсько-виконавчих функцій, які Верховна Рада часто-густо намагалася реалізувати всупереч принципу поділу влади. Президентський проект конституційного Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» був прийнятий парламентом в першому читанні 28 грудня 1994 року², а після тривалих дискусій і в цілому 28 травня 1995 року. Даний закон передбачав право Президента одноосібно формувати уряд, без погодження і затвердження кандидатур парламентом, очолювати систему виконавчої влади на місцях. В науковій літературі зазначається, що саме з прийняттям даного закону Україна перетворювалася із парламентської республіки в президентсько-парламентську³.

Проблемою на шляху реалізації вказаного закону було його прийняття парламентом простою, а не конституційною більшістю. Оскільки значна частина положень конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» суперечила

¹ Постанова Верховної Ради України «Про проект Закону України про місцеві Ради народних депутатів» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104/94-%D0%B2%D1%80>

² Постанова Верховної Ради України «Про проект конституційного Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332/94-%D0%B2%D1%80>

³ Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодення. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 512)

нормам Конституції 1978 року, він не міг бути вищим за норми, хоч і радянської, але все ж Конституції, навіть якщо називався конституційним законом, оскільки був прийнятий без дотримання вимог парламентської процедури щодо затвердження подібних актів кваліфікованою більшістю. Саме тому з метою введення цього Закону в систему правових актів, що визначають конституційний лад України, було прийнято рішення про внесення до парламенту проекту Закону України «Про застосування Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» та зміни Конституції (Основного Закону) України у зв'язку з його прийняттям», спрямованого на реалізацію положень Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Однак даний законопроект було відхилено Верховною Радою за активної участі в його підриві лівих сил в парламенті, що в черговий раз поставило всю систему державної влади під загрозу паралічу.

У відповідь на такі дії 31 травня 1995 року Президент Л. Д. Кучма видав Указ щодо проведення 8 червня всеукраїнського референдуму про довіру Президенту та парламенту. 1 червня Верховна Рада визнала Указ неконституційним і, скориставшись положенням п. 29 ст. 97 Конституції 1978 року, наклала на нього вето, яке Президент 2 червня скасував. Вступивши в політичний клімч, Президент і керівництво парламенту протягом шести днів намагалися знайти вихід із ситуації, що склалася. 8 червня 1995 року вдалося досягти політичного компромісу, який отримав своє правове оформлення у Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України¹. «На основі доброї волі, взаємних поступок та компромісу» сторони дійшли згоди про те, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюються на засадах, визначених

¹ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

Законом «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який Верховна Рада України схвалила 18 травня 1995 року більшістю голосів народних депутатів України.

Врегулювання державно-правового конфлікту з використанням інструменту укладання договору між владними інституціями було креативним рішенням владних суб'єктів, яке на певний час дозволило зняти напругу у їхніх відносинах та створити передумови для завершення конституційного процесу, який на той момент тривав майже п'ять років. Укладення Конституційного Договору стало певним слідуванням доктринальній інтелектуальній моді¹, що проявлялася в дослідженні конвенційних норм у конституційному праві, які довгий час вважалися унікальним проявом британської політико-правової традиції.

Хоча з точки зору конституційного права Конституційний Договір 1995 року мав доволі низьку легітимність, на чому наголошує Ю. Г. Барабаш², однак цей Договір відіграв надзвичайно важливу стабілізуючу роль на шляху розробки Конституції незалежної України. В. М. Шаповал з даного приводу зазначає, що «Конституційний Договір був феноменом у світовій державно-правовій практиці, оскільки за ним визнавалася по суті надконституційна природа. Після його ухвалення Конституція (Основний Закон) України 1978 року не втратила силу, але вона йому фактично субординувалася». Тут же професор робить єдино можливе обґрунтування легітимності Конституційного Договору, наголошуючи, що «поясненням відповідної природи Конституційного Договору може слугувати лише те, що його сторонами (учасниками) стали сформовані за результатами загальних і прямих виборів державні органи, котрі здійснюють політичне представництво народу – Верховна Рада України і Президент України. Але таким поясненням не вичерпується дискусійність питань про «надконституційність» Конституційного Договору та про повноважність парламенту і гла-

¹ Договір як універсальна правова конструкція: монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Харків: Право, 2012. – 432 с. (С. 386).

² Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. – Харків: Право, 2008. – 220 с. (С.139)

ви держави укладати такі акти»¹. Фактично Конституційний Договір відіграв роль малої Конституції до прийняття нового Основного Закону України.

Якщо все ж таки абстрагуватися від конституційно-правової характеристики даного Договору, слід ще раз відзначити його надзвичайно важливе значення для української державності. Це проявилось: 1) в зниженні градусу напруженості взаємовідносин між Президентом та парламентом; 2) формально-юридично зберігаючи дію Конституції УРСР 1978 року, завдяки дії Конституційного Договору вдалося трансформувати систему влади, створивши управлінську вертикаль виконавчої гілки, остаточно підірвати радянський анахронізм – систему Рад, після чого Верховна Рада набула ознак українського парламенту, а місцеві ради – органів місцевого самоврядування; 3) створити передумови для розроблення комплексного остаточного варіанту проекту Конституції України.

Прийняття Конституційного Договору відіграло значну роль у подальшій внутрішній політичній структуризації самого парламенту, в якому ліва опозиція втратила абсолютну більшість голосів, в той час як значна кількість опозиційних депутатів почали визнавати президентський курс розбудови державності. Центристський блок парламенту значно зміцнів, однак йому, як і раніше, не вистачало єдності та структурованості².

Конституційна комісія передала до парламенту проект Конституції разом із зауваженнями своїх членів 20 березня 1996 року. Разом з тим Верховна Рада поділилася на три групи в сприйнятті напрацьованого проекту Основного Закону. Ліві сили (комуністи та соціалісти) виступали категорично проти даного проекту і внесли свій проект, який називався «Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки». Показовою в даному контексті була позиція спікера парламенту О.О. Мороза, який, будучи співголовою Конституційної Комісії, під час внесення проекту Конституції, розробленої цим дорадчим органом, голосував проти, при цьому заявивши від імені всього парламенту, що Верховна Рада таку

¹ Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – Киев: Княгиня Ольга, 2007. – С. 33

² Гальчинський А. С. Нотатки радника Президента. Десять років з Президентом Леонідом Кучмою. – Київ: Либідь, 2013. – 584 с. (С. 48)

Конституцію не прийматиме¹. Друга група, яку представляв Рух та «Державність», виступала за негайне прийняття розробленого Комісією проекту Конституції. Третя (репрезентована рештою парламентських фракцій) – підтримувала проект Основного Закону, але з певними змінами.

Бурхливі дискусії точилися щодо низки принципів питань: форми державного правління, співвідношення гілок влади, гарантій соціальних прав населення, рівноправності різних форм власності, державного статусу української мови, державної символіки, розташування іноземних військових баз на території України, правового статусу Республіки Крим². Однак за обговоренням вказаних, справді значущих питань побудови української держави часто приховувалася елементарна парламентська обструкція з боку лівих сил, які не бажали затверджувати Конституцію, що суперечила демократичним принципам організації державної влади та побудови економіки. Це призвело до повноцінного розгляду проекту Конституції більш ніж через два місяці з моменту його внесення до парламенту, протягом 28 травня – 4 червня 1996 року, із успішним прийняттям в першому читанні. Тим не менше вже 19 червня проект Конституції було заблоковано під час його розгляду в другому читанні.

Дана ситуація знову підводила молоду українську державу до чергової політичної кризи, адже строк Конституційного Договору сплинув, а нової Конституції не було. Окрім цього, відповідно до зобов'язань, взятих на себе Україною в Раді Європи, наша держава мала прийняти нову Конституцію до 9 листопада 1996 року. Саме ризик початку нової, ще більш гострішої конституційної кризи та відсутність бажання парламенту приймати текст проекту Конституції, розробленої дорадчим органом, який сама ж Верховна Рада й створила, стало причиною того, що Президент знову, як і в 1995 році, вирішив ініціювати проведення всенародного референдуму. Виступаючи по телебаченню 22 червня 1996 року, Л. Д. Кучма оголосив про своє бажання провести всенародний референдум щодо питання затвердження Конституції. Протягом 25-26 черв-

¹ Кучма Л. О самом главном. – Киев: «Преса України», 1999. – 351 с. (С.115)

² Історія українського парламентаризму. Від до парламентських форм організації політичного життя до сьогодні. – Київ: Дніпро, 2010. – 635 с. (С. 513)

ня 1996 року до Президента з підтримкою ідеї проведення всенародного плебісциту звернулися Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки України і Рада регіонів при Президентові України, які засуджували будь-які зволікання з прийняттям Основного Закону.

Після повернення із робочої поїздки до Польщі, 27 червня 1996 року, Президент України Л. Д. Кучма підписав Указ про проведення 25 вересня конституційного референдуму, на якому планувалося винести на затвердження народу розроблений Конституційною Комісією проект Конституції від 20 березня 1996 року¹. Ні в кого з політиків не викликало сумніву з приводу того, що на референдумі українці підтримають позицію Президента і приймуть Конституцію².

Однак була ще одна важлива обставина, яка часто не приймається до уваги конституційними коментаторами. Депутат Верховної Ради України II скликання В. А. Яблонський у своїх спогадах зазначав, що «27 червня 1996 р. до Верховної Ради просочилася інформація, що в адміністрації Президента підготовлено указ про розпуск Верховної Ради. Стрілка барометра зашкалила»³. Як видається, саме вказані дві обставини - страх за прийняття Конституції без змоги впливати на її кінцевий текст, а також перспектива розпуску парламенту - змусили О. О. Мороза та всі ліві сили змінити свою непримиренну позицію в даному питанні.

Верховна Рада 27 червня 1996 року прийняла рішення вести роботу в режимі одного засідання до прийняття нової Конституції України та затвердила Постанову «Про процедуру продовження розгляду проекту Конституції України у другому читанні»⁴. В результаті роботи протягом всієї ночі, яку прийнято називати

¹ Кучма Л. О самом главном. – Киев: «Преса України», 1999. – 351 с. (С.117 - 118)

² Гальчинський А. С. Нотатки радника Президента. Десять років з Президентом Леонідом Кучмою. – Київ: Либідь, 2013. – 584 с. (С. 48)

³ Яблонський В. Конституційна Ніч 1996 року! Як Україна отримала Конституцію – Режим доступу: <https://everyday.in.ua/?p=9312>

⁴ Постанова Верховної Ради України «Про процедуру продовження розгляду проекту Конституції України у другому читанні» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253/96-%D0%B2%D1%80>

«конституційною», 28 червня 1996 року Верховною Радою було завершено шестирічний конституційний процес і прийнято Основний Закон незалежної держави – Конституцію України. Ця подія стала головним здобутком в діяльності Верховної Ради II скликання.

Поряд з цим, Рада не змогла вирішити низку завдань, які мали сприяти парламентській інституціоналізації. Прийняття Конституції не забезпечило одномоментної трансформації Верховної Ради в парламент зразка західноєвропейських класичних представницьких легіслатур. В новій Конституції незалежної України було закріплено розмежування повноважень між Президентом та Верховною Радою на основі принципу поділу влади, що сприяло компетенційній визначеності парламенту. Однак недосяжними завданнями для Верховної Ради II скликання став розвиток внутрішнього парламентського потенціалу через структурування, закріплення дієвої системи парламентських процедур та утвердження парламентських форм політичної діяльності, створення ефективно діючої системи парламентських комітетів, налагодження належної комунікації з іншими гілками влади.

1.4. Парламентаризм у «розділених суспільствах»

У сучасній західній політичній науці поняття «парламентаризм» вживається вкрай рідко. Найчастіше визначення «парламентський», «парламентарний» використовуються по відношенню або до форми правління, або політичного режиму. При цьому підкреслюється, що в класичній системі державно-владних відносин обраній народом законодавчій владі як провідному джерелу будь-якої влади взагалі належить первинне місце¹.

Автор французької фундаментальної праці «Конституційне право та політичні інститути» Ж.-П. Жакке виокремлює наступні основні параметри парламентського режиму: 1) дуалізм виконавчої влади; 2) усічена відповідальність глави держави; 3) відповідальність міністрів перед законодавчим органом; 4) право глави вико-

¹ Ковлер А. И. Парламентаризм // Зарубежная политология: сл.-справочник / Под ред. А. В. Миронова, П. А. Цыганкова. М.: НОУ, 1998. С. 175.

навчої влади розпустити увесь законодавчий орган або одну з його палат¹.

Незважаючи на те, що парламентаризм у суто науковому розумінні відносять скоріше до сфери конституційного права, аніж політології, разом з тим саме дослідники у галузі політичної науки зробили найбільш суттєвий внесок у його дослідження. Достатньо назвати імена С. Роккана, М. Дюверже, М. Я. Острогорського, багатьох інших дослідників. Зокрема, європейські автори роблять наголос на комунікативній природі будь-якого парламенту, призначенні останнього як форуму між тими, хто керує, і тими, ким керують. Американських вчених, навпаки, більше цікавить вивчення об'єктивних і суб'єктивних факторів поведінки виборців та вплив самого голосування на формування складу парламенту².

Показово, що саме політологу – американцю голландського походження А. Лейпхарту – належить визначальний внесок у розробку вчення про парламентське представництво у багатоскладних суспільствах³. Можна навіть стверджувати, що усі спроби світового співтовариства сконструювати парламентські установи у тих країнах, де не було стійких традицій демократичного державотворення, є нічим іншим, аніж спробою втілення концепції вказаного вченого на практиці.

А. Лейпхарт одним з перших зрозумів, а точніше відчув, особливу важливість етнічних та інших відмінностей як джерела конфліктів у сучасному суспільстві і крайню необхідність створення демократичних інститутів, які були б в змозі зробити такі конфлікти керованими⁴. Отже, парламент розглядається ним як ефективний засіб управління конфліктами, який дозволяє стабілізувати суспільні відносини в країнах, позбавлених культурної однорідності.

¹ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М.: Юрист, 2002. С. 190-196.

² Огляд літератури, присвяченої проблемам парламентаризму, див.: Чиркин В. Е. Законодательная власть. М.: НОРМА, 2008. С. 5-15.

³ Див. його всесвітньо відому працю: Лейпхарт А. Демократия в много-составных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997. 287 с.

⁴ Там же. С. 26.

Дійсно, якщо парламент визначається як своєрідний «форум нації», то вочевидь, що у ньому по можливості повно повинна бути представлена уся наявна у державі поліфонія субкультур, групових інтересів, політичних вподобань, що притаманні цієї нації. Як влучно зауважив опозиційний російський політолог Г. В. Голосов, «парламент – єдиний інститут, що представляє політичну спільноту не тільки в цілому, а й в усієї її багатоманітності»¹.

У цьому зв'язку Лейпхарт робить важливе застереження стосовно того, що сегментарні відмінності, які розділюють суспільство, можуть мати не лише етнічну, а й релігійну, ідеологічну, мовну, регіональну і будь-яку іншу природу, при цьому «політичні партії, групи інтересів, засоби комунікації, добровільні об'єднання мають тенденцію організовуватися по лініях, що відтворюють контури існуючих у середині суспільства розломів»².

У пострадянському науковому просторі до ознак, що свідчать про розділений характер тієї чи іншої державності, як правило, відносять: 1) племінну або конфесійну неоднорідність країни, а також ступінь суперечностей усередині правлячої еліти; 2) відсутність інструментів цивілізованої передачі влади; 3) наявність повномасштабного конфлікту у минулому; 4) активну роль радикалів, що функціонують у межах легального політичного процесу. Також до цих факторів можна віднести деструктивний вплив ззовні³.

Які ж шляхи пом'якшення названих суперечностей пропонує Лейпхарт і яка роль у цьому процесі відведена парламентським установам?

Якщо спробувати вслід за Е. Я. Баталовим визначити у найзагальнішій і найлаконічнішій формі сутність теорії, запропонованої американським суспільнознавцем, то можна сказати, що у багатоскладному суспільстві, де позиції сегментів доволі сильні та стійкі, умовою стабільної демократії є не правління більшості, якій протистоїть сильна опозиція, а система врегульованої, збалансованої,

¹ Голосов Г. В. Сравнительная политология: Учебник. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в СПб., 2001. С. 288.

² Лейпхарт А. Указ. соч. С. 38.

³ Исаев Л. М. Политический кризис в арабских странах: опыт оценки и типологизации. Автореф. дисс... канд. полит. наук. М.: Ин-т Африки РАН, 2013. С. 15, 16.

інституційно оформленої легітимної співучасті представників усіх сегментів у політичній владі¹.

Характеризуючи парламентаризм у розділених суспільствах, Лейпхарт спочатку виокремлює у ньому чотири ознаки або елементи: 1) велику коаліцію; 2) взаємне вето; 3) пропорційність і 4) автономію сегментів. При чому найважливішою ознакою і передумовою існування демократії за таких умов він завжди вважав саме велику коаліцію.

Велика коаліція, що протистоїть класичній вестмінстерській моделі «уряд проти опозиції», передбачає активну співпрацю політичних лідерів усіх значних сегментів багатоскладного суспільства в управлінні країною. При цьому виключається правило гри з нульовою сумою, коли перемога одного гравця автоматично означає поразку іншого. Навпаки, тут діє зовсім інший принцип: або загальна перемога, або загальна поразка. Проте як сама можливість формування великої коаліції, так і її форма багато в чому залежать від характеру форми правління (республіканської чи монархічної) і від того, чи існує республіка в президентській або парламентській формі.

Друга головна ознака парламентаризму в розділених суспільствах – це автономія сегментів, тобто самоврядування різноманітних меншин у сфері власних виключних інтересів, або, як вказує сам Лейпхарт, «щодо усіх питань загального характеру рішення повинні ухвалюватися сегментами спільно на засадах пропорційного впливу. Однак з інших питань право ухвалення і виконання рішень може бути надано окремим сегментам»².

Велика коаліція і автономія сегментів доповнюються правом вето, що дозволяє кожному сегменту захистити власні інтереси, причому воно має взаємний характер, тобто групи, що складають меншину, можуть використати його у разі необхідності. Разом з тим вони не повинні зловживати цим правом, адже у кожного члена коаліції є можливість зробити хід у відповідь, який може паралізувати роботу великої коаліції, а в цьому не зацікавлений жоден з сегментів.

¹ Баталов Э. Я. Проблема демократии в американской политической мысли XX века (из истории политической философии современности). М.: Прогресс-Традиция, 2010. С. 208.

² Лейпхарт А. Указ. соч. С. 77.

І, нарешті, остання ознака успішного парламентаризму у досліджуваних умовах – принцип пропорційності, що виконує двозначну функцію. З одного боку, він являє собою метод розподілення депутатських місць та посад у системі державної служби, а з іншого – це метод пропорційного розподілу політичного впливу у процесі ухвалення рішень. Не випадково, якщо ми звернемося до історії європейських країн, що несуть у собі дух роз'єднаності, наприклад Швейцарії, то побачимо, що остання є федерацією кантонів, населення якої складається, як відомо, з трьох етнічних спільнот – німецької, французької та італійської. Наприкінці XIX ст. кількість населення німецького походження значно перевищувала представників інших національностей, не кажучи вже про другорядні етнічні та релігійні меншини, на підґрунті чого виникали серйозні конфлікти (у 1847 р. католицькі кантони навіть зробили спробу вийти з федерації). При застосуванні мажоритарної виборчої системи усі ці етнічні групи не мали свого представництва, адже виборців німецького походження завжди було більше, ніж усіх інших, взятих окремо. Тому запровадження 1891 р. пропорційної виборчої системи спочатку у швейцарському кантоні Тесина, а згодом - у всій федерації продемонструвало, що її мета – більш широке парламентське представництво усіх сегментів і, як наслідок, – злагода у державі була досягнута¹.

Резюмуючи, Лейпхарт робить висновок, що для розділених суспільств «найбільш привабливим є парламентське правління з колегіальним органом на вершині виконавчої влади та пропорційна виборча система»². Саме така модель, до нюансів, була запроваджена світовим співтовариством при відновленні демократичного ладу у Боснії і Герцеговині після громадянської війни 1992-1995 рр., про що йдеться далі. Навіть більше: якщо ми звернемося до суто наукових досліджень у галузі конституційного права, зокрема статті косовських вчених Ф. Кореніци та Д. Долі, то побачимо, що при конструюванні нової держави «Республіки Косово» замість автономного краю Косово у складі Сербії, політики відштовхувалися знову ж таки від майже тих же са-

¹ Петришин О. Пропорційна виборча система: історичний досвід запровадження // Вісник ЦВК України. 2006. № 1. С. 53, 54.

² Лейпхарт А. Указ. соч. С. 29.

мих засад – необхідності великої коаліції, пропорційності, права вето, культурної автономії¹.

Яким же чином у різних державах різноманітні сегментарні групи домагаються бажаної репрезентації у вищому представницькому органі? Як підкреслює цитований нами Г. В. Голосов, популярний спосіб вирішення цієї проблеми полягає в тому, щоб гарантувати представництво тих чи інших меншин, зарезервувавши за ними певну долю місць в парламенті (квоту)². Останніми роками намітилася також тенденція до того, щоб сприяти таким чином й жіночому представництву (зокрема, у Пакистані з 342 місць в Національних зборах 60 місць резервуються для жінок).

Так, у тому ж Пакистані 10 мандатів зарезервовано за релігійними меншинами. У Новій Зеландії 7 з 70 мажоритарних мандатів закріплені за маорі, для чого створюються навіть етнічні округи.

На колишніх югославських землях ця проблема теж усвідомлюється нормотворцем. Наприклад, у Словенії 2 мандати в парламенті закріплені за угорською і італійською меншинами. У Хорватії сербська меншина обирає трьох депутатів, угорська і італійська – по одному депутату, чеська та словацька сумісно – одного депутата; також сумісно ще по одному депутату обирають ще дві групи меншин: перша – австрійська, болгарська, німецька, польська, циганська, румунська, русинська, російська, турецька, українська та єврейська національні меншини, друга – албанська, боснійська, черногорська, македонська і словенська меншини³.

Звісно, у Косово для національних меншин виокремлено 20 гарантованих місць за наступними квотами: 10 місць сербській спільноті, 3 місця – боснійській, 2 місця – турецькій, 1 місце – спільноті горані (балканські курди) і 4 місця циганським спільнотам рома, єгиптян і ашкалі (при чому кожна спільнота має одне гарантоване місце, а ще одне додатково надається представнику тієї з них, хто набрав найбільшу кількість голосів циганських виборців). Додамо

¹ Korenica F., Doli D. The politics of constitutional design in divided societies: the case of Kosovo // Croatian Yearbook of European law & Policy. 2010. Vol.6. № 6. P. 275-286.

² Голосов Г. В. Указ. соч. С. 296.

³ Любарев А. Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: Либ. миссия; Новое лит. обозр., 2016. С. 399.

до цього також те, що у виборчому списку кожної політичної партії повинно бути не менше 30 % осіб кожної статі¹.

Цікаво, що в тих багатоскладних суспільствах, де діють конституційні та еквівалентні їм суди, представництво здійснюється не стільки за етнічною ознакою (що теж зустрічається), скільки за лінгвістичною і гендерною. Зокрема, стаття 107 Конституції Швейцарії вимагає, щоб парламент, коли він обирає суддів Федерального Суду, гарантував баланс представництва різноманітних лінгвістичних груп на території держави. У Фінляндії існує фактичне представництво фінських та шведських мовних груп у складі судів. Окрім вимоги щодо представництва обох мовних груп (французької та англійської), у Верховному Суді Канади повинні бути представлені судді – знавці загального права та права континентального. Представництво *de facto* національних або етнічних меншин має місце у Конституційних Судах Іспанії, Хорватії (1 з 11 місць), Македонії (3 з 9 суддів) та у Литві (1 з 9 суддів)².

На наше глибоке переконання, ігнорування названих відмінностей або їх свідоме затушовування врешті решт призводить не до пом'якшення, а, навпаки, - до посилення наявних розломів. Зокрема, стаття 12 Закону про вибори Конституційного комітету Лівії від 9 лютого 2013 р. містила спеціальну заборону щодо формування списків на засадах племінної, кланової або етнічної належності³. Проте усім добре відомо, що в цій країні є три основні території, на яких споконвіку мешкають різні племінні утворення: у Триполітанії – бербери, у Феццані – туареги, а на південному сході – тубу. Як зазначається у літературі, «знаходження уродженця Триполітанії М. Каддафі у владі протягом сорока років викликало незадоволення племен з Кіренаїки, позбавлених можливості політичної участі, особливо враховуючи факт знаходження основ-

¹ Там же. С. 393, 400.

² Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналит. материалов Венецианской комиссии Совета Европы / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: ИЗиСП при Пр-ве РФ, 2016. С. 205.

³ Ирхин И. Конституционные проблемы моделирования конституционной архитектуры Ливии // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 21.

них нафтових родовищ Лівії саме у цій частині»¹. Тому небажання нової революційної влади враховувати ці обставини викликало новий етап громадянського протистояння вже після загибелі Каддафі.

Дещо схожа ситуація склалася в іншій державі, що після бурхливих подій 2011 р. опинилася на межі зникнення – Сирії. Нова Конституція 2012 р., у написанні якої активну участь приймали російські державознавці, передбачає, що 167 місць з 250 у Народній асамблеї гарантовані Національному прогресивному фронту, до складу якого входить правляча партія Б. Асада «БААС». Більше того, згідно статті 60 Конституції хоча б половина членів асамблеї повинна бути робітниками та селянами, хоча наявний у Сирії розкол має конфесійний та етнічний характер й аж ніяк не торкається соціального розшарування². Таким чином, подібні конституційні моделі, що ігнорують досягнення західної політичної думки стосовно консолідації розділених суспільств, можуть призвести тільки до погіршення та поглиблення наявних у цих державах конфліктів та в перспективі матимуть непоправні наслідки для них.

Звернемося тепер до більш вдалих прикладів парламентаризму в розділених суспільствах.

Африка. Доля парламентських установ у тій чи іншій африканській країні багато в чому залежить від того, під чиєю владою вона знаходилася на момент проголошення незалежності. Як вказувала Л. М. Садовська, «передача влади новим африканським країнам колоніальними державами здійснювалася з кінця 1950-х та у першій половині 1960-х рр., копіюючи західні зразки: форму двопалатності (вестмінстерський бікамералізм) для англосовітських держав і форму голістського президенціалізму для франкофонних, тобто відповідно до матриці конституційного устрою метрополії»³.

І ось тут варто відмітити наступне. Протягом багатьох років вчені переймаються питанням, чому колишні англійські колонії, зокрема на африканському континенті (найяскравіші приклади – ПАР та Єгипет), «знайшли себе» та стали повноправними членами

¹ Исаев Л. М. Указ. соч. С. 23.

² <https://inosmi.ru/politic/20170217/238742373.html>.

³ Садовская Л. М. Парламентаризм как одна из форм осуществления политической модернизации // Современная Африка: метаморфозы политической власти / Отв. ред. А. М. Васильев. М.: Вост. лит., 2009. С. 246.

міжнародної спільноти, у той час як колишні французькі володіння (типовий приклад – Конго) опинилися у злиднях та зазнають руйнівних громадянських війн, хоча, звісно, і тут є свої виключення, скажімо, британська Уганда.

На нашу думку, слушною є точка зору академіка В. Л. Іноземцева. Він вважає, що усі британські колонії на момент проголошення незалежності «відрізнялися домінуванням стороннього населення (не менше 30-40 %), різким скороченням туземних мешканців території (інколи більш ніж в 2-3 рази за перші сто років активного «освоєння»), створенням соціально-економічної системи, що копіювала існуючу в метрополії (з певними корекціями, зрозуміло), і загальними з метрополією «цивілізаційними кодами»⁴. У свою чергу, французька колоніальна політика зіткнулася з тим, що відповідні території не були заселені європейцями у належній мірі, не засвоювали європейських практик і, як наслідок, намагалися знизити владу чужинців не тому, що вважали себе більш здатними і сильнішими, аніж метрополія, а тому, що намагалися залишитися собою і розвиватися на власний розсуд. Врешті решт, із французького Індокитаю, за який віддали свої життя 75,5 тис. французьких вояків, повернулися 40 тис. французів, що мешкали там, а із африканського Алжиру після війни за незалежність 1954-1962 рр. – 800 тис. французів, що складало на той час 7,5 % всього населення цієї провінції⁵.

Тому нема нічого дивного в тому, що африканські держави – колишні англійські колонії – при формуванні парламентів спираються на загальноєвропейські практики, у більшості випадків виходячи з принципу монолітної «політичної нації» (та ж сама ПАР), а франкофонні, являючи собою розділені суспільства у чистому вигляді, - використовують більш архаїчні методи комплектування парламентського представництва. Передусім це виявляється в процесі включення традиційних інститутів до політичної, зокрема парламентської, системи. Так, у Лесото 22 вождя були сенаторами за посадою. Вожді беруть участь в парламентах Гамбії і С'єрра-Леоне, при чому не як почесні, а як повноправні члени парламен-

⁴ Иноземцев В. Л. Колонии и зависимые территории: приглашение к дискуссии // Полис. 2013. № 4. С. 9.

⁵ Там само. С. 10-12.

ту. У парламенті С'єрра-Леоне представництво вождів ніколи не обмежувалося фіксованою нормою (12). У Ботсвані взагалі існує консультативна Палата вождів, що розглядає зміни до Конституції, які надсилаються їй Національними зборами, а також законопроекти, що стосуються життєдіяльності племен. У Замбії Палата вождів представлена 27 традиційними правителями по 3 від кожної з 9 провінцій країни¹.

Таким чином, майже ніде у франкофонній Африці парламент не формується за принципом політичних переконань, свідомого представництва, соціально-економічних і політичних інтересів. На перший план виходять патріархальні структури, традиційна свідомість, мислення феодальними і клановими уявленнями, належність до тієї чи іншої етнічної спільноти або релігійного братства. Саме з цієї причини у парламентах цих країн присутні шейхи братств, вожді племен та кланів.

Північна Америка. У Канаді 1990 р. на федеральному рівні з'явився Квебекський блок, створений на базі провінційної Квебекської партії, що представляла інтереси сепаратистськи настроєних франкомовних мешканців Квебеку (усі депутати від цієї політичної сили є представниками даної провінції). За результатами парламентських перегонів 2015 р. його прихильники мають у Палаті громад 10 депутатських місць.

Окрім цього, внаслідок політичної традиції, що склалася, кожен прем'єр-міністр намагається сформувати Кабінет з представників усіх провінцій Канади. Так, вважається, що в уряді повинно бути не менше треті франкоканадців, зокрема, один з тих, хто живе поза межами Квебеку, й, навпаки, один з представників англомовної спільноти Квебеку, не менш 1/5 – жінок, обов'язково представники корінних народів (*first nations*) і т. д.²

Південна Америка. Цікаво, що у Колумбії згідно з мирною угодою, укладеною 2016 р. між урядом цієї держави і партизанами ліворадикального терористичного угруповання ФАРК, якою завершилася майже 50-річна громадянська війна, передбачається, що

¹ Садовская Л. М. Указ. соч. С. 253, 254.

² Демчук А. Л., Соколов В. И. Место и роль оппозиции в политической системе Канады // США-Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 5. С. 52, 58.

в 16 зонах країни, які особливо постраждали від конфлікту, буде створено 16 виборчих округів, звідки протягом двох виборчих термінів буде обиратися по одному представнику до Палати депутатів. Усі вони повинні бути мешканцями або біженцями з цих зон і бути обраними місцевою громадою.

Більше того, політична партія, яку утворить ФАРК, стане юридичною особою і до липня 2026 р. буде вільною від обов'язкового для інших партій мінімуму членів і від того, щоб мати на виборах мінімальний процент голосів. Ця партія протягом 10 років буде фінансуватися державою в розмірі 10 % від частини державного бюджету, що виділяється для усіх інших партій. На виборах 2018 р. і 2022 р. держава буде фінансувати кандидатів від цієї партії в сенат і на посаду президента (до речі, чинний президент Х. Сантос Кальдерон отримав Нобелівську премію міра за розробку і укладення цієї угоди). На два найближчі виборчі періоди вказана партія отримує по 5 гарантованих місць в Сенаті і Палаті депутатів, але вони не можуть бути призначеними, лише обраними шляхом виборів. Хоча навіть якщо вони не отримують необхідної кількості голосів, їм будуть гарантовані ці місця. Ця ж партія в змозі призначити додатково по 3 представника до Сенату й Палати депутатів, але без права голосу (частина 3 угоди)¹.

Показово, що навіть попри нові парламентські квоти, у Палаті депутатів завжди були зарезервовані 4 місця для представників меншин: по одному для індіанського населення, афро-колумбійців, інших меншин та співвітчизників, що мешкають за кордоном.

Близький Схід. Класичним і, мабуть, найбільш вдалим прикладом парламентаризму у розділеному суспільстві є приклад Лівану. Річ у тім, що парламентська культура цієї країни склалася внаслідок поступової зміни впливу Османської імперії, «концерту європейських держав» і Третьої Французької республіки. Унікальний етноконфесійний склад Лівану (від маронітів та православних християн до друзів та сунітів), а також кривава громадянська війна 1975-1990 рр. змусили конституцієдавця підійти до врахування цієї специфіки з належною увагою.

¹ <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170620-dejacion-armas/acuerdos/acuerdo-final-ingles.pdf>.

Цікаво, що ще на початку 1840-х рр. в Лівані існувала рада з 10 осіб (три мароніта, три друза, один греко-католик, один православний, один суніт і один шиїт), що обирала еміра. Згодом на підставі поправки 1864 р. до Органічного регламенту, ухваленого за часів Османської імперії, була задіяна низка принципів, які протягом тривалого часу визначали базові параметри парламентської системи цієї держави. Зокрема: 1) депутатами від кожного округу можуть бути тільки представники домінуючих релігійних груп у відповідному окрузі; 2) депутатів обирає усе населення округу незалежно від релігійної приналежності; 3) загальна кількість депутат-християн дещо перевершує кількість депутатів-мусульман, а главою держави є християнин (це пов'язано з тим, що останній по теперішній час перепис населення 1932 р. зафіксував співвідношення християн і мусульман 52 % до 48 %). Указаний територіально-конфесійний принцип представництва зберігся в Лівані і за французького мандату, і при досягненні незалежності у 1943 р. і був зафіксований у «Національному пакті» того ж року¹.

На сьогоднішній день згідно з мирною угодою 1989 р., укладеною у Таїфі, етноконфесійне представництво у Національній асамблеї Лівану виглядає дещо інакше²:

| Конфесія | Кількість місць у парламенті до 1989 р. | Кількість місць у парламенті після 1989 р. |
|------------------------|---|--|
| Мароніти | 30 | 34 |
| Православні | 11 | 14 |
| Мелькіти | 6 | 8 |
| Вірмени | 4 | 5 |
| Вірменокатолики | 1 | 1 |
| Протестанти | 1 | 1 |
| Інші християни | 1 | 1 |
| Усього християн | 54 | 64 |
| Суніти | 20 | 27 |

¹ Зубов А. Б. Парламентская демократия и политическая традиция Востока. М.: Наука, 1990. С. 86-89.

² https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламент_Ливана.

| | | |
|-------------------------|-----------|-----------|
| Шиїти | 19 | 27 |
| Друзи | 6 | 8 |
| Алавіти | 0 | 2 |
| Усього мусульман | 45 | 64 |
| Усього депутатів | 99 | 128 |

Як бачимо, після 1989 р. кількість депутатів-мусульман і депутатів-християн зрівнялась між собою і дорівнює по 64 представники відповідно (адже вже станом на 1975 р. доля мусульман складала 60 % проти 40 % християн¹), а загальна чисельність легіслатури збільшилася з 99 до 128 чоловік.

У науковій літературі підкреслюється, що форма політичного устрою, яка склалася в Лівані, має назву політичного конфесіоналізму. Серед його найбільш важливих рис слід відмітити закріплення посади президента за маронітом, прем'єр-міністра – за сунітом, голови парламенту – за шиїтом, а також розподілення міністерських портфелів, керівних посад на державній службі і в збройних силах серед представників різних громад (з дотриманням паритету між християнами і мусульманами)². Прикметно, що окрім політичного, конфесіоналізм має також соціальний вимір. У віданні конфесійних спільнот знаходиться широке коло питань, пов'язаних із особистим статусом ліванців. Зокрема, спільнотам надається самостійність у сфері укладення шлюбів та їх припинення. Згідно із закріпленням у конституції правом спільноти можуть мати свої школи, що існують поряд з державними³.

Взагалі конфесійні організації компенсують слабкість ліванської держави, надаючи необхідні послуги і допомогу своїм громадам. Це може бути й пряма матеріальна допомога у грошовій чи натуральній формах (продукти), шкільна освіта (приватні школи),

¹ Исаев Л. М., Коротаев А. В. Ливан: рай на вулкане // Системный мониторинг глобальных и региональных рисков: арабский мир после Арабской весны / Отв. ред. А. В. Коротаев и др. М.: ЛЕНАНД, 2013. С. 201.

² Мохов Н. В., Мохова И. М. Современный ливанский конфликт: генезис, факторы, перспективы урегулирования // Этничность и религия в современных конфликтах / Отв. ред. В. А. Тишков, В. А. Шнирельман. М.: Наука, 2012. С. 204.

³ Там само. С. 205.

стипендії для навчання, створення робочих місць (в партійних структурах або на «конфесійних» підприємствах). Ці послуги і допомога, звісно, припускають у відповідь лояльність більшості членів тієї чи іншої громади¹.

Ще екзотичнішим виглядає іракський «кейс». Відомо, що Ірак має другу у світі конституцію, що спочатку була написана і оприлюднена не автентичною, а англійською мовою (першою серед подібних конституцій є боснійська, яка взагалі являла собою додаток до Дейтонської мирної угоди 1995 р.). Це пов'язано насамперед з тим, що конституція 2005 р. створювалася за активної участі американських експертів (достатньо назвати ім'я відомого політолога та професора Стенфорда Л. Даймонда) та під жорстким контролем адміністрації Дж. Буша-молодшого. Адже вона була покликана зафіксувати новий розклад сил, що склався в цій державі після повалення диктаторського режиму С. Хусейна внаслідок американської інтервенції 2003 р.

За оцінками експертів, 97 % населення Іраку сповідує іслам, з яких 60-65 % - шиїти і 32-37 % - суніти. Ще певний процент населення, переважно курди, сповідують йезидизм². При цьому слід враховувати, що при здійсненні своєї влади Хусейн спирався переважно на сунітську меншину, яка після повалення його режиму відчула себе суттєво дискримінованою. Враховуючи цю обставину, Ірак можна віднести до типового розділеного суспільства.

Тому нема нічого дивного в тому, що Тимчасова коаліційна адміністрація, очолювана американським дипломатом і військовим П. Бремером, що скеровував процес розробки конституції 2005 р., намагалася впровадити ту ж добре відому нам «лейпхартську матрицю», що виявилася відносно успішною в Афганістані після американського вторгнення 2001 р., а ще раніше - у Боснії. Але, на жаль, багато її елементів не спрацювали в Іраку, включаючи найголовніший – велику коаліцію.

¹ Мохов Н. В., Мохова И. М. Современный ливанский конфликт: генезис, факторы, перспективы урегулирования // Этничность и религия в современных конфликтах / Отв. ред. В. А. Тишков, В. А. Шнирельман. М.: Наука, 2012. С. 246.

² Хайруллин Т. Р., Коротаев А. В. Конституция Ирака 2005 года и принципы ислама // Ислам в современном мире. 2017. Т. 13. № 2. С. 140.

Річ у тім, що якщо курди були дуже активними під час конституційних перемовин та потайки пов'язували із прийняттям конституції надію на створення Іракського Курдистану, а шиїти, хоча й не схвалювали американську агресію, проте все ж таки мали багато претензій до Хусейна, то суніти з самого початку бойкотували процес створення нового державного устрою – вони дистанціювалися від розробки конституційного тексту навесні 2005 р. та проігнорували конституційний референдум у жовтні того ж року, на якому близько 80 % тих, хто прийшов на референдум, підтримали проект нового Основного Закону¹.

Не склалося й з пропорційністю. На виборах до Перехідної національної асамблеї використовувалася пропорційна система у єдиному загальнодержавному окрузі, яка відносно легко адмініструвалася та була покликана протистояти розповсюдженому в Іраку регіоналізму. Проте знову ж таки ця система впроваджувалася попри бойкот сунітів, тому отримані результати не були репрезентативними у належній мірі, адже у виборах фактично не приймали участь більше 30 % населення (особливо це стосувалося так званого «сунітського трикутника» - провінцій Анбар, Салах-ед-Дін та Найнава)².

Як наслідок, на виборах до асамблеї у вересні 2005 р. перемогу з результатом 48,2 % голосів отримала шиїтська партія «Об'єднаний іракський альянс», друге місце посів «Демократичний патріотичний альянс Курдистану» (25,7 %) і лише третє місце отримала «Партія аль-Каїма» (Список Іраку), у якій частково були представлені суніти. Той факт, що курди отримали чверть голосів, надавав їм ще одну можливість згідно теорії Лейпхарта – право вето, тобто можливість блокувати кандидатури міністрів в новостворений уряд Іраку, чим почали користуватися США при лобюванні прозахідних політиків. Це, у свою чергу, викликало образу вже з боку шиїтів³. Врешті решт усе викладене призвело до чисельного

¹ Morrow J. Deconstituting Mesopotamia: cutting a deal on the regionalization of Iraq // Framing the state in times of transition / Ed. L. Miller and L. Aucoin. W.: Institute of Peace Press, 2010. P. 564.

² Op. cit. P. 570.

³ Давыдов А. А. Американский опыт «продвижения демократии» в Ираке в начале 2000-х годов // США-Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 10. С. 76, 77.

домінування на політичній авансцені шиїтів та курдів над сунітами та змусило останніх вдаватися до терористичних методів боротьби, які на Сході традиційно вважаються найефективнішою формою досягнення цілей.

Серед парламентів інших східних держав варто відмітити Сансад Індії – країни з гігантським населенням близько півтора мільярди чоловік. У нижній палаті 2 представники можуть бути призначені президентом для захисту інтересів індійців британського походження, а ще декілька місць зарезервовано для представників найнижчих каст та корінних народів (англ. *scheduled castes and scheduled tribes*), що знаходяться під офіційною опікою держави.

Південно-Східна Європа. Значного поширення ідея парламентаризму у розділених суспільствах набула у Південно-Східній Європі, зокрема, в Румунії та на Балканах.

Згідно з Конституцією Румунії 1991 р. організації громадян, що належать до національних меншин, які не набирають на виборах достатньої кількості голосів для представництва в парламенті, мають право на одне депутатське місце в Палаті депутатів кожна відповідно до положень законодавства про вибори; громадяни однієї національної меншини можуть бути представлені лише однією організацією (стаття 59). Поточне законодавство деталізує це положення, закріпивши, що законно створені організації громадян, які не отримали як мінімум одне місце в Палаті депутатів або Сенаті, мають право на спільне отримання одного місця в Палаті депутатів, якщо кількість отриманих ними голосів складає не менше 5 % від середньої кількості дійсних голосів сукупно по всіх округах, необхідних для обрання депутата.

Таке регулювання виникло не випадково, а мало своїм підґрунтям велику трагедію малих національно-етнічних спільнот, що мешкали у Румунії протягом тривалого часу. За підрахунками професора В. П. Колісника, якщо 1972 р. у цій країні мешкало 150 тис. українців, то через два десятиліття правління М. Чаушеску українцями визнали себе лише 30 тис. чоловік, тобто їх кількість зменшилася згідно з офіційною статистикою в п'ять разів¹. Хоча навіть у випадку державної підтримки ідеї забезпечення парламентських

¹ Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти. Х.: Фоліо, 2003. С. 139.

квот для національних меншин іноді виникають спірні моменти, про що свідчить ухвалення 2010 р. Європейським Судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) постанови *Гросару проти Румунії*¹.

Фабула цієї справи зводиться до наступного. На парламентських виборах 2000 р. одна з організацій, що представляла італійську національну меншину, а саме «Італійське земляцтво Румунії», висунула кандидатуру заявника. Попри те, що останній набрав 5624 голоси з поданих 21263, земляцтво передало депутатський мандат іншій особі – жінці, яку підтримали лише 2943 виборця. У відповідь ЄСПЛ констатував порушення статті 13 «Право на ефективний засіб юридичного захисту» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) у сукупності зі статтею 3 «Право на вільні вибори» Протоколу № 1 до неї. Своєю позицію Суд мотивував, по-перше, тим, що ані Верховний, ані Конституційний суди Румунії не висловилися належним чином щодо тлумачення відповідних законодавчих положень під час розгляду скарги Гросару, а по-друге, національне законодавство не встановило з достатньою чіткістю процедуру, якої слід було дотримуватися при розподіленні парламентських місць, зарезервованих за організацією, що представляє певну національну меншину. Таким чином, відсутність ясності у виборчому законодавстві стосовно національних меншин та відсутність достатніх гарантій неупередженості органів, уповноважених розглядати скарги заявника, порушили сутність прав, гарантованих Конвенцією.

Цікавий досвід міститься у Конституції Республіки Косово, яку ми згадували вище. Так, відповідно до статті 81 для ухвалення, зміни або скасування законів потрібна більшість голосів депутатів Асамблеї, що присутні та беруть участь у голосуванні, а також більшість голосів тих з них, які займають зарезервовані чи гарантовані місця для представників спільнот, що не є більшістю (лейпхартівська ідея «права вето»). Зокрема, така процедура необхідна при законотворенні щодо: 1) зміни муніципальних кордонів, визначення об'єму повноважень муніципальних утворень та їх участі у міжмуніципальних зносинах; 2) прав спільнот та їх членів, за виключенням тих, що безпосередньо передбачені у Конституції; 3) використання мов; 4) місцевих законів про вибори;

¹ Див.: <http://pravosudie.biz/311899>.

5) законів про охорону культурної спадщини; 6) законів про свободу віросповідання; 7) законів про освіту; 8) законів про використання символів, у тому числі визначення свят. Цікаво, що в тій самій статті підкреслюється, що жодне з цих питань не може бути вирішено шляхом референдуму (знову ж таки лейпхартівська ідея заперечення цінності вирішення спірних питань шляхом нав'язування волі більшості, що є звичайним при референдумі). У статті 144 йдеться також про те, що будь-яка зміна Конституції можлива лише за наявності 2/3 голосів усіх членів Асамблеї, включаючи 2/3 голосів тих з них, які займають зарезервовані чи гарантовані місця для представників спільнот, що не є більшістю.

У цьому зв'язку доречно вказати ще на одну справу, яка розглядалася ЄСПЛ, але по відношенню вже до іншої «розділеної демократії» – Боснії і Герцеговини. Йдеться про постанову Суду від 22 грудня 2009 р. у справі *Сейдич та Фінці проти Боснії і Герцеговини*¹.

Як відомо, Конституція цієї держави є додатком до Загальної рамочної угоди про мир у Боснії та Герцеговині (Дейтонської мирної угоди), парафованої в американському місті Дейтоні 21 листопада 1995 р. і підписаної в Парижі 14 грудня 1995 р. Будучи складовою частиною мирної угоди, Конституція була підготовлена і ухвалена без використання процедур, які могли б надати їй демократичну легітимність. Це єдиний випадок, коли конституція була узгоджена і опублікована іноземною мовою (англійською). Конституція підтвердила, що Боснія і Герцеговина продовжує юридично існувати як держава, хоча і модифікувала її внутрішню структуру.

Так, згідно з Конституцією Боснія і Герцеговина складається з двох Утворень (ентитетів) – Федерації Боснії і Герцеговини і Республіки Сербської. Преамбула до Конституції відносить до «державоутворюючих народів» босняків, хорватів і сербів. На загальнодержавному рівні були передбачені механізми розподілу владних повноважень, в силу яких жодне рішення не могло бути прийнято проти волі представників будь-якого «державоутворюючого наро-

¹ Повний текст див.: Постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 22 декабря 2009 года по делу «Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины» // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2010. № 4. С. 38-66.

ду». Ці механізми включали в себе вето життєво важливих інтересів і вето Утворень; крім того, були передбачені двопалатна організація парламенту (що включає в себе Палату народів, до складу якої входять п'ять боснійців і п'ять хорватів від Федерації Боснії і Герцеговини і п'ять сербів від Республіки Сербської) і колективна Президія, до складу якої входять один босняк і один хорват від Федерації Боснії і Герцеговини і один серб від Республіки Сербської. Відповідно на виборах до Палати народів і до Президії мають право балотуватися лише особи, які заявили про свою приналежність до одного з трьох «державоутворюючих народів».

Заявники, один з яких вважає себе циганом, а інший - євреєм, не захотіли заявляти про свою приналежність до «державоутворюючих народів». Внаслідок цього вони були позбавлені можливості балотуватися на парламентських виборах.

Як наголошувалося у тексті самої постанови, існуюча конституційна структура Боснії і Герцеговини є результатом мирної угоди, укладеної після закінчення одного з найбільш руйнівних конфліктів в новітній історії Європи – Югославської війни 1991-1995 рр. Кінцевою метою цієї угоди було намагання відновити мирні відносини і почати діалог між трьома основними етнічними групами - «державоутворюючими народами». Під час судових слухань у Страсбурзі держава-відповідач стверджувала, що оскаржені конституційні положення, які не допускають обрання до Палати народів і до Президії осіб, які не заявили про свою приналежність до «державоутворюючих народів», слід оцінювати з урахуванням зазначених обставин. Уряд підкреслював, що ще не настав час вводити політичну систему, яка просто відображала б думку більшості, враховуючи, зокрема, важливу роль, яку відіграють політичні партії, що складаються з представників лише якогось одного народу, і те, що управління Боснією і Герцеговиною, як і раніше, здійснюється міжнародним адміністратором.

Звертаючись до цієї справи, ЄСПЛ зазначив, що при цьому переслідується принаймні одна мета, яка, в широкому сенсі, відповідає загальним цілям Конвенції, відбитим в Преамбулі до неї, а саме - мета відновлення миру. Коли оскаржувані положення Конституції були введені в дію, з цього питання було досягнуто дуже нестійке перемир'я. Ці положення були спрямовані на те, щоб по-

класти край жорстокому конфлікту, в ході якого мали місце геноцид і «етнічні чистки». Характер цього конфлікту був таким, що для забезпечення миру було необхідно досягти згоди «державоутворюючих народів» (босняків, хорватів і сербів). Це може бути доведено, хоча і не обов'язково виправдано, зокрема, відсутністю на мирних перемовинах представників інших спільнот (наприклад, місцевої циганської і єврейської громад) і заклопотаністю учасників перемовин забезпеченням реальної рівності між «державоутворюючими народами» в суспільстві після закінчення конфлікту (пункт 45 постанови).

Суд наголосив, що в даному випадку він *ratione temporis* може розглядати тільки ті події, які відбулися після ратифікації Боснією і Герцеговиною Конвенції і Протоколу № 1 до неї. Суду немає необхідності вирішувати, чи можна зробити висновок, що збереження в силі оскаржуваних положень Конституції після ратифікації Конвенції переслідувало «правомірну мету», так як за викладеними нижче міркуваннями збереження існуючої системи в колишньому вигляді в жодному разі не відповідає вимозі пропорційності. Адже ЄСПЛ відзначив значні зміни на краще, які сталися в Боснії і Герцеговині з моменту підписання Дейтонської мирної угоди. Дійсно, можливо, прогрес не завжди був послідовним, і все ще є над чим працювати, однак події розвивалися так, що в 2005 році недавні учасники конфлікту відмовились здійснювати контроль над збройними силами і створили замість них невелику, але професійну армію; в 2006 році Боснія і Герцеговина приєдналася до програми НАТО «Партнерство заради миру»; у 2008 році вона підписала і ратифікувала Угоду про стабілізацію і зближення з Європейським Союзом; в березні 2009 р. вона благополучно внесла перші зміни у національну Конституцію; а нещодавно Боснія і Герцеговина була обрана членом Ради Безпеки ООН на два роки, починаючи з 1 січня 2010 р. Збереження ситуації, коли керівництво країною здійснюється міжнародним адміністратором, - це примусовий захід, передбачений главою VII Статуту ООН, яка передбачає, що становище в регіоні, як і раніше, представляє «загрозу міжнародному миру і безпеці». Однак, вочевидь, ведеться підготовка до того, щоб припинити повноваження Високого представника (пункти 46, 47).

Таким чином, ЄСПЛ дійшов висновку, що відсутність у заявників можливості балотуватися на виборах в Палату народів Боснії і Герцеговини не виправдана об'єктивними і розумними міркуваннями і тому порушує статтю 14 «Заборона дискримінації» Конвенції у взаємозв'язку зі статтею 3 Протоколу № 1 до неї.

Ось такими є головні моменти, що характеризують стан сучасного парламентаризму у розділених суспільствах по всьому світу.

РОЗДІЛ 2.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

2.1. Місце та роль Верховної Ради України в системі новітніх конституційних перетворень

Сучасний стан українського парламентаризму обумовлений двома процесами: попереднім досвідом парламентської інституціоналізації в Україні та суспільно-політичними подіями 2014 року, які здійснили визначальний вплив на подальшу долю української державності. Глибокий конфлікт між громадянським суспільством та владою, що отримав назву Революція Гідності, втеча Президента Януковича з країни, анексія Криму РФ та агресія останньої на Донбасі поставили під загрозу майбутнє України як держави. На фоні вказаних подій складним викликом для системи державно-владних інституцій стала відсутність довіри з боку населення та втрата легітимності.

У зв'язку із трагічними подіями 2014 і наступних років серед істориків, публіцистів та державних діячів стала популярною концепція «чотирьох українських республік» за французьким аналогом проведення класифікації державно-владних трансформацій. Першою прийнято називати Українську Народну Республіку, яка була проголошена в 1917 році і знищена Червоною армією в 1919 році. Друга – Українська РСР, яка була однією з країн-засновниць ООН. Україну зразка 1991-2013 рр. в цій класифікації називають Третьою республікою. Революція Гідності і подальші події, що вплинули на українську державність та всі сфери суспільно-політичного життя країни, дали старт Четвертій республіці¹.

Після трагічних подій на Майдані Незалежності в лютому 2014 року, під час яких було розстріляно «Небесну сотню», Революція

¹ Ложкин Б. Е. Четвертая республика: Почему Европе нужна Украина, а Украине – Европа / Борис Ложкин, при участии В. Федорина – Харьков: Фолио, 2016. – 252 с. (С.12)

Гідності перейшла у вирішальну фазу. 21 лютого 2014 року тодішня влада в особі Президента Януковича і представники опозиції (А.П. Яценюк, В.В. Кличко та О.Я. Тягнибок) спробували зупинити кровопролиття і протистояння шляхом підписання Угоди про врегулювання кризи в Україні, в якій поміж іншого передбачалося: а) протягом 48 годин відновити дію Конституції України 2004 року зі змінами, внесеними до цього часу; б) підписанти декларували намір протягом 10 днів створити коаліцію та сформувати уряд національної єдності; в) розпочати негайно і завершити у вересні 2014 року конституційну реформу, що мала врівноважувати повноваження президента, уряду та парламенту; г) на основі нового виборчого законодавства, після оновлення складу Центральної виборчої комісії та прийняття нової Конституції України, але не пізніше грудня 2014 року, провести президентські вибори; д) розслідування актів насильства під час Революції Гідності та ін. Гарантами даної угоди виступили Федеральний міністр закордонних справ Федеративної Республіки Німеччина Франк-Вальтер Штайнмаєр, Міністр закордонних справ Республіки Польща Радослав Сікорський та керівник департаменту континентальної Європи Міністерства закордонних справ Французької Республіки Ерік Фурн'є¹. Положення вказаної угоди були продиктовані вимогами громадянського суспільства, які в цілісному вигляді артикулювалися під час багаточисельних віче на Майдані Незалежності. Тому механізми, прописані в ній, були своєрідною «дорожньою картою» для подолання суспільно-політичної кризи, яка в цілому відобразала настрої протестувальників.

Однак втеча 22 лютого 2014 року Президента Януковича з Києва, а потім і з держави спричинила остаточний параліч системи державної влади в Україні. Таким чином, врегулювати складну суспільно-політичну ситуацію в країні наприкінці лютого 2014 року вдалося завдяки низці рішень, прийнятих Верховною Радою України. Фактично Четверта українська республіка отримала в спадок єдиний легітимний державний інститут – український парламент, який був покликаний врегулювати політичну кризу і перевести в правове русло суспільний конфлікт, що загрожував миру і

¹ Угода про врегулювання кризи в Україні – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/>

цілісності країни. Як в 1991 році після путчу ГКЧП і проголошення незалежності України, як в 1993 році для подолання глибокої політичної кризи, як в 1996 році для прийняття Конституції України, як в 2004-2005 роках в період Помаранчевої революції, так і в 2014 році був використаний саме парламентський механізм подолання кризи. Дана обставина обумовлюється тим, що Верховна Рада України, будучи єдиним законодавчим органом, є саме тим державно-владним інститутом, який міг приймати доленосні для Української держави рішення, що в кризовий період мали високий ступінь легітимності.

Правове забезпечення конституційної трансформації після Революції Гідності було здійснено Верховною Радою шляхом прийняття низки актів: 1) Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»¹ від 21 лютого 2014 року, яким парламент постановив відновити дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI та від 19 вересня 2013 року № 586-VII; 2) Постанови «Про текст Конституції в редакції 28 червня 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII»² від 22 лютого 2014 року; 3) Постанови «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України»³ від 22 лютого 2014 року; 4) Постанови «Про покладення на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України

¹ Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

² Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції в редакції 28 червня 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-18>

³ Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-18>

згідно із статтею 112 Конституції України»¹ від 23 лютого 2014 року та ін.

Конституційно-правова природа вищевказаних прийнятих Верховною Радою актів закономірно викликала жваві обговорення в наукових колах, серед представників юридичної спільноти та громадянського суспільства. Річ у тім, що з формально-юридичної точки зору правова природа вказаних актів насправді викликає обґрунтовані зауваження. Так, В.П. Колісник з цього приводу зазначає, що «... так зване відновлення дії Конституції зі змінами 2004, 2011 та 2013 років відбулося у лютому 2014 року у дуже сумнівний спосіб (оскільки при цьому не було дотримано порядку внесення конституційних змін, передбачених розділом XIII Конституції України)». Далі професор зазначає, що «відновлення дії Конституції» відбулося в дуже сумнівний спосіб, адже Основний Закон України не передбачає таких повноважень парламенту та ще й шляхом одноразового голосування. Спроба ж відновити конституційний лад, використовуючи позаконституційні механізми, тобто з порушенням порядку внесення конституційних змін та виходу за межі парламентських повноважень, не може бути виправдана чи обґрунтована «політичною» доцільністю, «складною» ситуацією, чи посиланнями на «добрі» наміри².

Співзвучну позицію щодо Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» обстоює і В.В. Речицький, який звертає увагу на смислове наповнення назви вказаного акту парламенту. Так, автор наголошує, що «словосполучення «відновлення дії... Конституції» є функціонально навантаженим в хибному, з конституційно-правової точки зору, керунку. Адже ст. 85 чинної на моменту ухвалення Закону Конституції України, яка визначає перелік повноважень Верховної Ради, не передбачала жодної можливості для «від-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про покладення на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/764-18>

² Колісник В. П. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу / В. П. Колісник // Вісник Конституційного Суду України. — 2015. — № 4. — С. 104 - 105

новлення дії... Конституції України» шляхом однократного парламентського голосування¹.

Вказані вище проблемні питання правової характеристики значених актів парламенту мають беззаперечні формально-юридичні підстави. Однак поряд з цим, хибним слід визнати підхід до правової оцінки легітимності прийнятих парламентом рішень у відриві від суспільно-політичної ситуації тих днів. Відправним пунктом в оцінці розглядуваних актів парламенту має бути конституційно-правова характеристика феномену Революції Гідності. Йдеться про те, що громадянське суспільство, виступивши проти уряду (не в сенсі органу державної влади, а в розумінні системи державних органів і їх посадових осіб, що здійснюють публічну політику, управляючи державою) вчинило спротив пригнобленню, реалізуючи природне право народу на повстання. Знову ж таки, з точки зору юридичного позитивізму, у вітчизняній Конституції відсутнє формалізоване закріплення даного права. Однак з позиції органічного конституціоналізму український народ володіє вказаним правом, яке й реалізував у 2013 – 2014 роках, чому є обґрунтоване пояснення.

Видатний угорський правник зі світовим ім'ям А. Шайо визначає конституціоналізм як обмеження державної влади в інтересах суспільного спокою. На його думку, конституціоналізм містить в собі функціональні елементи, які виходять за рамки права, яке не може замінити мораль, звичаї і здоровий глузд. Автор підсумовує, що «всі ці елементи ми можемо назвати духом народу, духом нації, справедливістю або хорошим звичаєм, але без них писана конституція залишається мертвою буквою»². Основоположним елементом конституціоналізму, на думку С.В. Шевчука, є принцип верховенства права, без якого він перетворюється на абстракцію³.

Виходячи з позиції органічного (природного, справжнього) конституціоналізму, відсутність чіткої формалізації права на

¹ Речицький В. В. Конституційне АБВ / В. В. Речицький. – Харків: ТОВ «Видавництво “Права людини”», 2016. – С. 228 - 229

² Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – Москва: Юристъ, 2001. – С. 20 – 21

³ Шевчук С. Доктрина верховенства права та конституціоналізму: історична генеза і співвідношення / С. Шевчук // Право України. – 2010. - № 3. – С. 5

спротив у тексті чинної Конституції України не виключає наявності цього права в українського народу. З точки зору правового позитивізму належність даного права можна обґрунтувати дією принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України) та наявністю в Основному Законі положення про те, що права і свободи людини і громадянина, закріплені в Конституції, не є вичерпними (ст. 22 Конституції України). Таким чином, громадяни України, навіть за відсутності формально-юридичного закріплення в тексті Конституції права на спротив та повстання, володіють ним на основі дії принципу верховенства права та органічного конституціоналізму.

Реалізація вказаного природного права проявляється у тимчасовому виході із традиційного правового поля, що обумовлюється надзвичайними обставинами і необхідністю збереження самого сенсу правового простору. В подібних випадках мовиться про ситуацію конституційного форс-мажору, яка призупиняє дію звичних правових процедур, розрахованих на функціонування в нормальних умовах¹. Революція Гідності стала саме таким конституційним форс-мажором, який дав підстави українському народу реалізувати право на спротив і повстання та втілити свою установчу владу з порушенням формальних, конституційно закріплених процедур.

Таким чином, відхід від конституційно визначеної механіки внесення змін до Основного Закону України, закріпленої в Розділі XIII Конституції, став можливим і його слід визнати конституційним з точки зору органічного конституціоналізму внаслідок дії такого конституційного форс-мажору, як революція. Євромайдан, який переріс в Революцію Гідності, став «непередбачувано ризиковою подією національного масштабу, коли народ, вичерпавши усі інструменти процедурної демократії, реалізуючи своє природне право на опір і повстання, силою повертає собі узурповану владу, перезасновує державу на нових началах, заново приймаючи найвищий акт власної установчої влади — Конституцію, не обмежуючи себе формальними процедурами, що перестали виконувати роль

¹ Погребняк С. П. Спротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека) / С. П. Погребняк, Е. А. Уварова // Право і громадянське суспільство. — 2013. — № 2. — С. 38 - 39.

правових запобіжників, а навпаки, перетворилися на інструмент захисту узурпатора, охорони авторитарного режиму»¹.

Оцінюючи роль Верховної Ради під час Революції Гідності, слід погодитися з позицією С. В. Різника, який наголошує, що «в лютому 2014 року Верховна Рада України не була виключно законодавчим органом держави, а під справедливим тиском Революції Гідності, за межами писаної процедури, виконувала унікальну місію органу установчої влади Українського народу, змінивши Конституцію України в його інтересах, наблизивши тим самим успіх народного повстання». Автор слушно підсумовує, що «після всіх людських жертв, на піку революційного зриву, прийняття парламентом хоча б одного рішення, яке суперечило б волі народу, не було б спокійно сприйняте суспільством та призвело б до чергової ескалації напруги»². Відтворюючи в пам'яті ті дні, можна утвердитися у справедливості такої позиції, адже саме Віче на Майдані, до моменту відновлення нормального функціонування органів виконавчої влади, були місцем, де обговорювалися і артикулювалися подальші кроки в управлінні державою. Найбільш виразною вимогою було обмеження влади президента шляхом повернення до Конституції в редакції 2004 року, забезпечивши перехід до парламентсько-президентської республіки з необхідністю подальшої конституційної реформи з метою врівноваження та більш ефективного розподілу повноважень між гілками влади.

Наведена вище позиція стає ще більш обґрунтовано доведеною, якщо взяти до уваги особливості законодавчої діяльності парламенту VII скликання в січні-лютому 2014 року. Нагадаємо, що 16 січня 2014 року з порушенням Регламенту та всіх можливих парламентських процедур депутати Верховної Ради прийняли пакет законів, які пізніше були названі «диктаторськими». Трішки більше, ніж через місяць цей самий склад парламенту приймає низку рішень, які були спрямовані не лише на зміну форми правління, але й на відсторонення від влади тодішнього біглого Президента, який мав підтримку другої за чисельністю фракції у Верховній

¹ Різник С. Про нез'ясоване питання конституційності актів парламенту, прийнятих в умовах Революції Гідності / С. Різник // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. - № 6. – С.61 - 62

² Там само С. 62

Раді. Дані приклади демонструють, що саме тиск громадянського суспільства змушував Верховну Раду приймати акти, які б відповідали революційним вимогам і сприяли остаточній зміні влади в країні. Таким чином, починаючи з 21 лютого 2014 року, Верховна Рада, навіть не бажаючи того, перебуваючи під жорстким (практично фізичним) контролем з боку громадянського суспільства, перетворилася із суто законодавчого органу на представницький інститут установчої влади народу, який був покликаний правовим шляхом оперативного врегулювати політичну кризу в державі.

Виходячи з позицій правового позитивізму, слушні нарікання також викликав й інший акт, який було прийнято парламентом наприкінці лютого 2014 року. Йдеться про Постанову Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України»¹ від 22 лютого 2014 року. Як відомо, в ст. 108 Конституції України чітко визначені випадки дострокового припинення повноважень Президента України: 1) відставка; 2) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерть². Визначений в ст.ст. 108-111 Конституції України механізм відсторонення Президента від займаної посади має відверто компліментарний характер, адже отримання для проведення імпічменту 75 % голосів від конституційного складу парламенту, які вимагаються громіздкою процедурою, визначеною Конституцією України, є нереалістичною перспективою, що є очевидним недоліком вітчизняного Основного Закону³.

Наприкінці лютого 2014 року Україна опинилася в ситуації, коли в революційних умовах Президент, проти узурпаційної влади якого постало громадянське суспільство, самовільно зали-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-18>

² Конституція України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³ Речицький В. В. Конституційне АБВ / В. В. Речицький. – Харків: ТОВ «Видавництво “Права людини”», 2016. – С. 240

шив пост глави держави, фактично порушивши безперервність державної влади та умови підписаної ним Угоди про врегулювання кризи в Україні. В ситуації конституційного форс-мажору, в момент навислої загрози над українською державністю та безпекою народу, формально-юридичне дотримання процедури імпичменту, визначеної в Конституції, було нездійсненним через її складність та громіздкість. Формально-юридичне порушення процедури відсторонення Президента від посади, з точки зору органічного конституціоналізму, є конституційним, адже ключові революційні умови давали підстави для разового відходу від конституційно визначеного порядку відсторонення глави держави від посади на основі недвозначно вираженої волі громадянського суспільства.

В. В. Речицький з даного приводу зазначає, що «позбавлення В. Януковича конституційних повноважень є виправданим з позицій органічного права. При цьому версія його «самоусунення» є некоректною з огляду на реальні обставини справи. В. Янукович залишив президентський пост внаслідок демократичного повстання, яке було відплатою за його відверто корупційну діяльність». Автор, визначаючи результати Революції Гідності, слушно резюмує, що повстання проти тиранії здійснив народ, а не парламентська опозиція за підтримки народу. Саме тому події на Майдані не можна вважати узурпацією влади, адже узурпатором влади не може бути той, кому від початку належать її джерела¹. У зв'язку з останнім міркуванням доцільно наголосити на демонстративно аполітичному характері Революції Гідності, адже використання на Майдані партійної символіки суворо заборонялося, що є зайвим доказом того, що події 2013-2014 років мали народно-визвольний, а не партійно-політичний характер.

Таким чином, акти парламенту, які були прийняті в розпал Революції Гідності 21-22 лютого 2014 року, хоча з формально-юридичної точки зору йшли в розріз з нормами Основного Закону, але з позицій природнього конституціоналізму є конституційними, а їхня юридична сила, належний правовий характер та чинність не можуть піддаватися сумніву або ревізійній відміні.

¹ Речицький В. В. Конституційне АБВ / В. В. Речицький. – Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2016. – С. 242

Роблячи подібний висновок, було б помилковим вважати, що юридичний бік конституціоналізму – надлишковість, неначе право не має ніякого значення там, де активується «дух епохи». А. Шайо в даному контексті слушно зауважує, що «дух епохи може потребувати формальної підтримки, і юридична форма тим більш важлива, якщо «дух епохи» ще не визрів, якщо немає конституційної практики і справедливості, оскільки не існує нічого, що направляло чи об'єднувало б суспільство»¹.

Новий суспільний договір, якого досягнуто внаслідок революційних подій, що представлений в якості оновленої Конституції, має стати фундаментом для відновлення державності та народного об'єднання. Тому норми Основного Закону в постреволюційний період потребують безумовного дотримання і виконання всіма членами суспільства і, перш за все, державною владою, аби не допустити зародження нових революційних тенденцій. Таким чином, разовий вихід за межі формально закріпленої в Конституції процедури внесення до неї змін був обумовлений надзвичайними подіями, які супроводжували Революцію Гідності. Однак даний випадок ні в якому разі не повинен розцінюватися як прецедент нехтування конституційними нормами щодо внесення змін до Основного Закону та функціонування системи державної влади, адже правові механізми, що застосовуються в найгостріші моменти революційних подій, не можуть використовуватися після їх завершення.

Відновлення дії Конституції зразка 2004 року із наступними її змінами та перехід до парламентсько-президентської форми правління були лише однією з вимог громадянського суспільства, які були сформульовані як механізми подолання суспільно-політичної кризи. В контексті нашого дослідження важливим є положення вищезгаданої Угоди про врегулювання кризи в Україні в якій одним з пунктом передбачалося негайно розпочати і завершити у вересні 2014 року конституційну реформу, що мала врівноважувати повноваження президента, уряду та парламенту². Однак вказана вимога громадянського суспільства була проігнорована серед подальших

¹ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – Москва: Юристъ, 2001. – С. 21

² Угода про врегулювання кризи в Україні – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/>

кроків щодо подолання в країні наслідків суспільно-політичної кризи. Політичним акторам, які прийшли до влади на хвилі революційних змін в країні, вдалося вдало змістити акценти в аспекті реформування системи влади в Україні, зосередивши увагу громадськості на судовій, правоохоронній, антикорупційній реформах тощо¹. В. П. Колісник, зокрема, наголошує, що «Конституційній Комісії, котра розпочала роботу у квітні 2015 року, з самого початку неодноразово нав'язувалася думка про те, що конституційну модель здійснення державної влади, систему стримувань і противаг і взагалі взаємини у «владному трикутнику» чіпати не варто»².

Революційні вимоги щодо проведення конституційної реформи з метою врівноваження повноважень президента, уряду та парламенту в умовах дії парламентсько-президентської форми правління були обумовлені не лише бажанням встановити нові конституційні запобіжники від концентрації та узурпування влади, але й досвідом попередніх років функціонування такої моделі організації влади. «Лідерська» модель організації державної влади із сильним інститутом глави держави, що була притаманна Україні за Конституцією 1996 року, мала схильність до зайвої централізації і авторитаризму, хоча була більш поміркованою, ніж аналогічні російська та французька моделі. Відігравши свій позитивний ефект для стабілізації соціально-економічної та суспільно-політичної обстановки в державі в 1990-х роках, дана форма правління, під впливом подій Помаранчевої революції, була замінена на парламентсько-президентську.

Метою конституційних змін 2004-2006 років була побудова більш ефективної, відповідальної організації влади, покращення механізмів реалізації державно-владних повноважень та їх більш чітке збалансування у трикутнику парламент – уряд – Президент,

¹ Бруслик О. Ю. Новий український парламент як центральний елемент оновленої системи влади в Україні // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу : теоретичні та практичні аспекти : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 23 листопада 2017 року) : у 2 ч. – Полтава : Россава, 2017. – Ч. 2. – с. 35 – 37.

² Колісник В. П. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу / В. П. Колісник // Вісник Конституційного Суду України. — 2015. — № 4. — С. 104-105

орієнтація вітчизняної форми правління на досягнення європейських стандартів організації демократичної правової держави¹. Втім зазначені ідеалістичні цілі конституційних перетворень на практиці трансформувалися в значні недоліки функціонування державно-владних інститутів у період чинності парламентсько-президентської форми правління. Ключовою вадою конституційної реформи 2004 року прийнято вважати посилення біцефалізму виконавчої влади, що, в кінцевому рахунку, призвело до повного її розбалансування².

У теорії конституційного права механізм формування подвійного центру виконавчої влади обумовлюється потребою обмеження можливості концентрації влади в руках Президента при президентській формі правління, або Прем'єра – при парламентській. А. Шайо наголошує, що принцип поділу влади не зміг запобігти посиленню виконавчої влади, а в парламентських системах це прямо загрожує диктатурою виконавчої влади і партії, яка підтримує уряд. Суть проблеми полягає в тому, що чаша терезів співвідношення влади парламенту і уряду, як правило, переважає на користь останнього в такій мірі, що це суперечить правильному функціонуванню парламентської демократії³. Саме тому створення «подвійної виконавчої влади» є компенсаторним механізмом проти авторитарних тенденцій та зловживання владою в країні. Таким чином, апологетами моделі внутрішньої конкуренції у системі виконавчої влади подібний біцефалізм розглядався як механізм захисту свободи, демократії і парламентаризму.

Одним з перших теоретиків такої моделі організації механізму державної влади став Макс Вебер, який в процесі розробки Конституції Веймарської республіки 1919 р. сформулював своє бачення позитивного характеру подвійної виконавчої влади. Побоюючись

¹ Сьєрґіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С. Г. Сьєрґіна. – Харків: Право, 2011. – С. 682

² Барабаш Ю. Г. Український конституціоналізм як пріоритетний об'єкт наукових досліджень / Ю. Г. Барабаш // Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку: матеріали виступів учасн. «круглого столу» / за ред. А. П. Гетьмана. – Харків: Право, 2009. – С. 94

³ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – Москва: Юристъ, 2001. – С. 199

безконтрольності влади адміністративної бюрократії, він розробив модель, в рамках якої поставив уряд під контроль парламенту, одночасно залишивши президенту особливі функції. Президент, будучи обраний народом на прямих виборах та володіючи вищим рівнем легітиматії, покликаний насамперед контролювати урядову бюрократію та наділений повноваженнями представляти політику, незалежну від парламенту, який складається, як правило, із партійних чиновників¹. Таким чином, подібна система передбачає наявність двох конкуруючих суб'єктів в середині системи виконавчої влади, що має забезпечувати обмеження зловживань та надмірного посилення виконавчої влади в системі державної влади.

Разом з певними перевагами, які несе в собі подібна модель організації владного механізму, біцефалізм виконавчої влади призводить до розбалансування виконавчої влади, перетинання компетенції із подальшою генерацією політичних криз, що переходять на загальнодержавний рівень, не обмежуючись протистоянням в середині гілки влади. Подібна дестабілізація виконавчої влади призводить до її дисфункції та втрати керованості державою, що в кінцевому рахунку переростає в політичний конфлікт, який неминуче спричиняє погіршення соціально-економічної ситуації в країні із всіма іншими похідними негативними наслідками для життя суспільства і розвитку держави. В українських реаліях майже всі названі вище негативні прояви розглядуваної теоретичної конструкції отримали свої вираження на практиці.

Розглядаючи особливості моделі організації державної влади за Конституцією України в редакції від 8 грудня 2014 року, В. Б. Авер'янов підкреслював, що «дуалізм» виконавчої влади, який проявляється в певному розподілі повноважень цієї гілки влади між двома вищими суб'єктами – Президентом і Кабінетом Міністрів, створює умови для так званого «подвійного» центру виконавчої влади, який, в свою чергу, породжує додаткові передумови для політичних криз². Негативний досвід функціонування в Украї-

¹ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – Москва: Юристъ, 2001. С. 200.

² Авер'янов В. Б. «Подвійний» центр виконавчої влади: особливості взаємовідносин глави держави та уряду в Україні / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. - № 4-5 (102 – 103) – С. 23

ні парламентсько-президентської форми правління в 2006-2010 роках дав підстави деяким науковцям стверджувати, що «в 2014 році відбулося «відновлення» дії Конституції України зі змінами 2004, 2011 та 2013 років, тобто повернення до недолугої, незбалансованої та логічно незавершеної моделі здійснення державної влади»¹.

В інтересах дослідження слід стисло викласти головні відмінності між двома моделями організації державної влади в Україні (за Конституцією 1996 та Конституцією зі змінами від 2004, 2011 та 2013 років), які регламентують взаємовідносини у владному «бермудському трикутнику» нашої держави. Так, після «відновлення» дії Конституції 2004 року перехід до парламентсько-президентської форми правління здійснювався, головним чином, за рахунок обмеження номінаційно-компетенційних повноважень Президента.

Нині діюча Конституція передбачає внутрішньопарламентський спосіб формування уряду. Відповідно до ст. 114 чинного Основного Закону Президент України, за пропозицією коаліції депутатських фракцій, вносить подання до Верховної Ради про призначення відповідного кандидата на пост Прем'єр-міністра України. Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України за поданням Президента, а інші члени уряду призначаються парламентом за поданням Прем'єра². На противагу цьому, за Конституцією 1996 року Президент самостійно приймав рішення щодо кандидатури Прем'єр-міністра, яку вносив до парламенту на затвердження, а всі інші члени Кабміну призначалися одноособово Президентом за поданням обраного глави уряду (ст. 114)³. Таким чином, номінаційні повноваження глави держави за чинною Конституцією суттєво усічені, з одночасним посиленням установчої функції парламенту та набуттям прем'єром нових повноважень у даній сфері.

¹ Колісник В. П. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу / В. П. Колісник // Вісник Конституційного Суду України. — 2015. — № 4. — С. 103.

² Конституція України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³ Конституція України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>

Вплив Верховної Ради на вищий орган виконавчої влади значно розширено, адже тепер політична доля уряду залежить саме від підтримки і схвалення його діяльності парламентом, в той час як Президент вже не має змоги своїм волюнтаристським рішенням відправляти у відставку прем'єра або звільняти будь-якого члена Кабінету Міністрів. Нині лише до сфери компетенції єдиного органу законодавчої влади належить право звільнення з посади Прем'єр-міністра та будь-якого іншого члена Кабміну (п. 12 ст. 85 Конституції України). Окрім цього, Верховна Рада, як і раніше, затверджує Програму діяльності уряду та визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, яким Кабінет Міністрів має слідувати у своїй повсякденній діяльності. Таким чином, формально-юридично контроль за діяльністю найвищого виконавчого органу держави належить саме парламенту.

Щодо впливу Верховної Ради на діяльність глави держави, то в даному аспекті посилення позицій законодавчого органу мають дещо завуальований характер. Процедура імпічменту Президента не зазнала змін з «відновленням» дії Конституції. Тим не менше в даному контексті важливим свідченням посилення ролі парламенту є той факт, що у випадку дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на строк до обрання нового глави держави лягає не на Прем'єр-міністра, як це було передбачено Конституцією 1996 року, а саме на Голову Верховної Ради (ст. 112 Конституції). Власне кажучи саме на цій підставі, Верховна Рада 23 лютого 2014 року прийняла Постанову «Про покладення на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України»¹, якою уповноважила виконувати обов'язки Президента України тодішнього Голову Верховної Ради О. В. Турчинова.

У нових умовах функціонування державно-владного механізму важливе значення має послаблення впливу Президента на діяльність уряду. Окрім вищезазначеного, даний факт обумовлюється ще й тим, що за нині чинною Конституцією глава держави втратив право скасовувати рішення уряду, а володіє лише правом зупиня-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про покладення на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/764-18>

ти дію актів Кабінету Міністрів з мотивів їхньої невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ст. 106). Окрім цього, Президент втратив право утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та призначення на посаду керівників цих органів, що нині належить до компетенції Кабміну.

Таким чином, в умовах дії Конституції зі змінами від 2004 року, зокрема, відбулося посилення позиції і самостійності Прем'єр-міністра, та в цілому становище Кабінету Міністрів України зміцнилося стосовно Президента України. Одночасно з цим уряд став більш залежним та вразливим у відносинах з парламентом, оскільки не наділений реальними важелями впливу на Верховну Раду для збалансування відносин, окрім права законодавчої ініціативи¹.

З відновленням дії Конституції 2004 року за Президентом України залишилися такі традиційні механізми впливу на Верховну Раду, як право законодавчої ініціативи та право вето. Однак для збалансування взаємовідносин з парламентом було розширено право гаранта Конституції для дострокового припинення повноважень парламенту. Так, відповідно до ч. 2 ст. 90 Конституції після консультацій з Головою Верховної Ради, його заступниками та головами депутатських фракцій у парламенті, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; 2) протягом шістьдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Для розуміння природи розбалансованості виконавчої гілки влади в умовах дії Конституції України зі змінами від 8 грудня 2004 року слід звернути увагу на два блоки компетенційних можливостей впливу глави держави на діяльність уряду. По-перше, як уже зазначалося, саме Президент України на власний розсуд вносить на затвердження до парламенту кандидатури на пост Міністра закор-

¹ Сьєрґіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С. Г. Сьєрґіна. – Харків: Право, 2011. – С. 684

донних справ та Міністра оборони. Таким чином, за Президентом закріплені два вектори в діяльності виконавчої влади: зовнішньополітичний та оборонний. В контексті останнього глава держави має повноваження вносити на затвердження парламенту не лише Міністра оборони, але й подання на затвердження та звільнення з посади Голови Служби Безпеки України, а також Генерального прокурора, хоча внесення кандидатури на посаду Міністра внутрішніх справ залишається за Прем'єром.

По-друге, відповідно до ст. 118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Окрім цього, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Таким чином, порушення ієрархічної вертикалі виконавчої влади, коли голови місцевих державних адміністрацій підконтрольні не Прем'єру чи Кабінету Міністрів, а саме Президенту, здійснює критично важливий дестабілізуючий вплив на організацію виконавчої влади в Україні. Йдеться про те, що у випадку назрівання конфлікту між главою уряду і главою держави останній має механізм для саботування рішень та програм Кабінету Міністрів на місцях через діяльність підконтрольних йому глав місцевих державних адміністрацій. Вказані два аспекти створили передумови закладення біцефалізму виконавчої влади, деструктивний бік якого час від часу проявляється в розбалансованості функціонування цієї гілки влади.

Конституція України в редакції 1996 року закріплювала президентсько-парламентську форму правління, яка створювала передумови для появи сильного Президента із наявністю інструментів до концентрації влади та авторитарних методів управління. Така система в своїй основі мала конфліктний характер відносин, перш за все, між Президентом та Парламентом. При цьому конституційні правила більше посилювали, ніж зм'якшували протиріччя, поляризацію та конфлікти. Негативний досвід функціонування системи державного управління із сильним інститутом Президента обумовив засадничі ідеї реформування форми правління в Україні

з переходом до парламентсько-президентської республіки. Так, в експертному середовищі наголошується на чотирьох основних принципах організації конституційного дизайну нової системи: захист від президентської автократії, парламентський контроль за виконавчою владою, розподіл влади, лідерство виконавчої влади¹. Слід погодитися, що вказані засадничі ідеї були рушійними в процесі конституційних перетворень після Революції Гідності і використовувалися як засіб стабілізації ситуації в країні для переходу до звичного політичного процесу із дотриманням конституційно визначеного механізму функціонування владних інституцій.

Разом з тим «відновлення» дії Конституції в редакції 2004 року забезпечило не лише повернення до парламентсько-президентської форми правління, але й одночасно активувало «старі» хиби конституційної моделі України, які на етапі апробації в 2006-2010 роках продемонстрували свій деструктивний вплив на державно-владний механізм. Головним недоліком нової моделі є розбалансування виконавчої влади та нездатність парламенту, як показала практика, ефективно здійснювати спрямовуючий вплив і контроль за функціонуванням уряду. З точки зору конституційної теорії існування обережно сконструйованого дуалізму виконавчої влади зменшує можливості для Прем'єра або Президента (або їх партій) захопити владу над державними інституціями². Однак на практиці, що буде продемонстровано в наступному підрозділі, біцефалізм виконавчої влади українського зразка призводить до розбалансованості виконавчої влади із штучним породженням політичних криз у світлі боротьби між главою держави і главою уряду за можливість впливати на внутрішню політику держави. Якщо за Конституцією 1996 року протистояння точилося між Президентом і Парламентом, як правило в особі голови Верховної Ради, то Конституція в редакції 2004

¹ Чоудрі Суджіт, Седеліус Томас, Кириченко Юлія. Напівпрезиденталізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи – Режим доступу: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/semi-presidentialism-and-inclusive-governance-%E2%80%8Cin-ukraine-UK.pdf>

² Чоудрі Суджіт, Седеліус Томас, Кириченко Юлія. Напівпрезиденталізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи – Режим доступу: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/semi-presidentialism-and-inclusive-governance-%E2%80%8Cin-ukraine-UK.pdf>

року породжує конфлікт між Президентом і його Адміністрацією, з одного боку, та Прем'єром і Кабінетом Міністрів – з іншого. Таке протистояння між головними посадовими особами виконавчої гілки влади здійснює деструктивний вплив й на функціонування парламенту. Це проявляється в загостренні міжфракційної боротьби та концентрації на політичному протистоянні в стінах парламенту замість забезпечення виконання функцій і завдань, які покладені Конституцією на єдиний законодавчий орган України.

Поряд з вищезазначеним, ключовими елементами реформування вітчизняної форми правління було посилення влади і ролі парламенту в системі державно-владних інституцій з одночасним наданням більшої незалежності від Президента уряду як вищого органу виконавчої влади та Прем'єр-міністра, який в умовах оновленого конституційного дизайну, стає співрозмірним із главою держави політичним гравцем, отримуючи переважні повноваження щодо здійснення внутрішньої політики. Незважаючи на комплексний характер конституційних змін, які відбулися з «відновленням» норм дії Основного Закону України від 2004 року, все ж наріжним каменем переходу від президентсько-парламентської форми правління до парламентсько-президентської, принаймні з точки зору конституційної теорії, має стати посилення і розвиток парламентаризму в Україні.

У науці конституційного права загальноновизнаним є підхід до розуміння парламентаризму як провідної ролі парламенту у системі державно-владних інституцій. Інколи наводиться більш ширше визначення цього поняття, розглядаючи його як режим здійснення влади, форму державного правління, систему влади, принцип, основним проявом якого є верховенство парламенту всередині державного механізму¹. Як його синонім в правовій науці використовуються терміни «парламентський режим», «парламентський лад», «парламентська демократія» та деякі інші². Поряд з цим, беззаперечним є твердження про належність парламентаризму до демократичних цінностей сучасного суспільства, а також про

¹ Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Ю. Г. Барабаш. – Харків : Право, 2008. – С. 83

² Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: Монографія / В. М. Шаповал. – Київ : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – С. 360

розгляд парламентаризму як важливої структурної частини теорії конституціоналізму¹.

«Відновлення» дії Конституції України в редакції від 2004 року з наступними змінами створило конституційні передумови для утвердження і розвитку в Україні справжнього парламентаризму за кращими прикладами західних ліберальних демократій. Однак справжнє становлення провідної ролі найвищого представницького органу держави в системі владних інституцій лежить в площині щоденної політичної практики і реалізації конституційно визначеної компетенції, а не в межах конституційної теорії. Саме тому з'ясування стадії парламентської інституціоналізації та визначення ролі Верховної Ради України в системі державно-владних інституцій лише з концентрацією на конституційно-правових нормах (без оцінки їхньої дієвості на практиці) створює оманливе сприйняття сучасного розвитку українського парламентаризму. В наступному підрозділі ми намагатимемося «оживити» конституційні норми, проаналізувавши сучасний стан парламентської інституціоналізації та розвитку вітчизняного парламентаризму через призму практичної реалізації положень оновленого Основного Закону.

2.2. Верховна Рада України: між Банковою та Грушевського

Наведені вище загальні конституційні контури взаємовідносин в межах владного трикутника надають лише теоретико-правові уявлення про справжню роль парламенту в системі державної влади в Україні та сучасний стан взаємовідносин між ключовими політичними акторами вітчизняної державно-владної шахівниці. Часто-густо конституційні норми, проходячи крізь призму повсякденної політичної боротьби та реальності, заломлюючись, отримують дещо непередбачувані прояви та реалізацію. Саме тому для «чистоти» з'ясування справжнього стану парламентаризму в Україні та сучасного етапу інституціоналізації єдиного законодав-

¹ Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Ю. Г. Барабаш. – Харків : Право, 2008. – С. 89

чого органу конституційно-правові норми слід оцінювати «в концерті» з практикою їхнього застосування.

Після завершення Революції Гідності під тиском громадянського суспільства вітчизняний політикум, як і в 1993-1994 роках, пішов шляхом нуліфікації вищих органів державної влади. Так, 25 травня 2014 року на позачергових президентських виборах в першому турі перемогу здобув П. О. Порошенко. Після того, як 24 липня 2014 року фракція «УДАР» та «Свобода» оголосили про свій вихід з парламентської коаліції, протягом наступного місяця нової більшості у Верховній Раді так і не було сформовано. Таким чином, це дало новообраному Президенту України формально-юридичні підстави, відповідно до ст. 90 Конституції України, для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, про що він публічно оголосив вже 25 серпня 2014 року.

Позачергові вибори народних депутатів України були проведені 26 жовтня 2014 року за змішаною виборчою системою. Незважаючи на те, що за пропорційною виборчою системою в одномандатному окрузі перемогу отримала партія «Народний Фронт» (далі – НФ), однак за рахунок більшої кількості мандатів, отриманих в одномандатних виборчих округах, найбільшою фракцією в парламенті стала пропрезидентська політична сила – Блок Петра Порошенка (далі – БПП) (результати виборів див. Табл. 2). В умовах смертельної небезпеки, яка нависла над Україною восени 2014 року, п'ять фракцій парламенту (БПП, НФ, «Самопоміч», Радикальна партія та «Батьківщина») уклали коаліційну Угоду «Європейська Україна»¹ і створили уряд на чолі з лідером партії-переможниці на виборах А. П. Яценюком.

С. Г. Серьогіна слушно наголошує, що в період 1991-2000 років вітчизняна історія президенства знала лише безпартійного (принаймні формально) главу держави, який не мав постійної підтримки не тільки парламентської більшості, але навіть окремих партійних фракцій або депутатських груп, роблячи ставку виключно на свою «команду», адміністрацію та уряд².

¹ Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

² Серьогіна С. Г. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Монографія. – Харків : «Ксілон», 2001. – С. 126.

Табл. 2 Результати дострокових парламентських виборів 2014 року¹

| Політична сила | Кількість місць в багатомандатному виборчому окрузі | Кількість місць в одномандатних виборчих округах | Всього |
|-------------------------------|---|--|--------|
| Народний Фронт | 64 | 18 | 82 |
| Блок Петра Порошенка | 63 | 69 | 132 |
| Об'єднання «Самопоміч» | 32 | 1 | 33 |
| Опозиційний Блок | 27 | 2 | 29 |
| Радикальна партія Олега Ляшка | 22 | 0 | 22 |
| ВО «Батьківщина» | 17 | 2 | 19 |

У контексті розгляду даного функціонального аспекту політико-правової системи України слід підкреслити, що влада Президента, який користується підтримкою фракції в парламенті, відразу *volens nolens* розширюється за конституційні межі. Фактично глава держави, маючи в парламенті лояльну впливову політичну силу, може, так би мовити, зсередини впливати на діяльність Верховної Ради, формально-юридично не володіючи для цього конституційними повноваженнями. В тому разі, коли відповідна пропрезидентська сила стає членом коаліції депутатських фракцій і приймає участь у створенні уряду, президентський вплив на уряд також неофіційно розширюється. Таким чином, замість двох кандидатур, які відповідно до Основного Закону гарант Конституції подає на затвердження парламенту, глава держави отримує дещо більшу кількість лояльних до себе міністрів, посилюючи свій вплив на виконавчу владу за межами конституційно закріплених повноважень.

¹ Народні депутати України – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_deputat_list

За таких обставин Президент неформально володіє розширеною установчою компетенцією через реалізацію такого інструменту, як вплив через владу патронажу. Мовиться про те, що маючи авторитет і підтримку в партії, кадрові питання щодо висування на той чи інший пост значною мірою, прямо чи опосередковано, залежать саме від глави держави. Отже, коли політичний соратник глави держави бажає зайняти міністерське крісло в уряді, він має в такому випадку, перш за все, заручитися підтримкою Президента. Хоча, як покаже подальший аналіз української політико-правової дійсності, у вітчизняних реаліях подібний сценарій може в кінцевому рахунку отримати непередбачуваний розвиток.

Важливою особливістю складу Верховної Ради VIII скликання є те, що пропрезидентська фракція БПП має найбільшу кількість мандатів у парламенті серед всіх партій, що представлені у нині діючому найвищому законодавчому органі. Дана обставина значно вплинула на формування і діяльність обох урядів, що обиралися Верховною Радою України VIII скликання.

Після проведення позачергових парламентських виборів, 27 листопада 2014 року Прем'єр-міністром України було обрано А. П. Яценюка, а 2 грудня пакетним голосуванням затверджено увесь склад уряду. Так званий «Другий уряд А. П. Яценюка» був утворений коаліцією депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України VIII скликання, кожна з яких, за пропорційним принципом, отримала своїх представників у складі Кабінету Міністрів України. Окремо парламент розглядав подання Президента на призначення міністрів оборони та закордонних справ. Кандидатури інших 17 членів Кабміну вносив вже обраний Прем'єр-міністр А. П. Яценюк із наступного розрахунку фракційного представництва в уряді: 9 – БПП (з урахуванням двох «президентських» міністрів – 11) 4 – НФ (з урахуванням посади прем'єра – 5), 2 – «Батьківщина», і по одному у «Самопоміч» та Радикальної партії.

Склад уряду, в якому більшість в один голос мають міністри, делеговані Президентом та лояльною йому політичною силою, дав підстави деяким виданням задаватися питанням «Прем'єр – Яценюк, а уряд – Порошенко?»¹. Разом з тим діяльність міністрів-і-

¹ Прем'єр – Яценюк, а уряд – Порошенко? – Режим доступу: <https://wz.lviv.ua/article/129526-prem-ier-yatseniuk-a-uriad-poroshenka>

ноземців, яких в уряд делегувала фракція БПП і яким Президент надав українське громадянство, продемонструвала, що «президентський контроль» або вплив «президентської» фракції на вищий орган виконавчої влади дещо перебільшується. Цей висновок можна обґрунтувати прикладом відставки Міністра економічного розвитку і торгівлі Айвараса Абромавичуса, який однією з причин такого рішення назвав конфлікт із заступником голови фракції БПП І.В. Кононенком, який намагався впливати на кадрові призначення та рішення, що знаходилися в компетенції відповідного міністерства¹.

Загалом, діяльність «другого уряду Яценюка» супроводжувалася низкою протистоянь в середині членів широкої коаліції, яка навіть в умовах постмайданної України та період військової агресії Росії на сході держави не змогла забезпечити єдиного курсу розвитку країни. Даний факт став лакмусовим папірцем для оцінки нинішнього стану вітчизняного парламентаризму. Конфлікти і неспроможність формування в середині широкої коаліції конструктивної політики в такий важливий для країни час продемонстрував один із головних недоліків української парламентської системи – відсутність парламентської культури, політичну необов'язковість та невміння виконувати політичні домовленості, які прописуються в коаліційній угоді.

Коаліційна угода – це не лише політична платформа, навколо якої об'єднуються політичні сили, різні за своїми політичними поглядами, програмами чи навіть ідеологією. Коаліційна угода, як правило, це й система передбачених кроків, прийняття рішень та утвердження законопроектів, які спрямовані на розвиток країни в період функціонування уряду, який створюється парламентською більшістю. Разом з тим з конституційно-правової точки зору угода між парламентськими фракціями не має обов'язкової сили і є скоріше декларацією про наміри політичних суб'єктів, які вступають в ситуативний союз. Так, Кааре Стрьом та Вольфганг Мюллер, відстоюючи позицію про юридичну необов'язковість коаліційної угоди, стверджують, що партія, яка є учасницею коаліції, не може бути примушена до виконання положень даної угоди через вико-

¹ Абромавичус подал в отставку – Режим доступу: https://lb.ua/news/2016/02/03/327048_abromavichus_podal_otstavku.html

ристання правових механізмів, наприклад, рішення суду. Якщо партія помічає, що її коаліційний партнер не виконує свої зобов'язання, то в її розпорядженні є лише політичні інструменти впливу на ситуацію. Автори підсумовують, що коаліційна угода є домовленістю між партіями, при цьому конституційні суб'єкти, такі як міністри чи депутати, не зв'язані нею¹. Таким чином, реалізація положень коаліційної угоди можлива лише в рамках звичайного політичного процесу, а найбільш грізною зброєю учасників коаліції є погроза дострокових виборів для примушування партнерів по коаліції виконувати взяті на себе зобов'язання. Однак цю зброю, як і ядерну бомбу, можна використати лише одного разу. При цьому немає ніяких гарантій, що суб'єкт, який її використав, залишиться переможцем².

Разом з тим у конституційно-правовій теорії коаліційні угоди прийнято вважати нормативними засобами попередження державно-правових та внутрішньопарламентських конфліктів шляхом включення в договори про політичні союзи положень, які б передбачали поведінку сторін при виникненні спорів³. Тому значення коаліційної угоди як компенсаторного механізму подолання політичних криз важко переоцінити, адже вони можуть надати інструмент розв'язання криз у взаємовідносинах в середині вітчизняного політикуму, використовуючи потенціал договірних взаємовідносин, що широко використовується в парламентській практиці зарубіжних країн.

Як не парадоксально, але серед фахівців у сфері конституційного права сформувався тверде переконання з приводу того, що чим більше склад парламентської коаліції перевищує необхідний мінімум (50 % депутатів плюс один голос), то коротшим буде тер-

¹ Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe / Edited by Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. – New York: Oxford University Press. – 2010. – P. 168

² Ложкин Б. Е. Четвертая республика: Почему Европе нужна Украина, а Украине – Европа / Борис Ложкин; при участии В. Федорина – Харьков: Фолио, 2016. – С.102

³ Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Ю. Г. Барабаш. – Харків : Право, 2008. – С. 142 – 147

мін існування коаліції і, як наслідок, роботи уряду¹. Дане спостереження пояснюється тим, що великі (широкі) коаліції функціонують гірше і є менш життєздатними через те, що їхніми членами, як правило, стають непримиренні політичні конкуренти або партії з діаметрально протилежними ідеологічними установками та різним баченням майбутнього країни. Але зазначені обставини стали лише однією з причин урядової кризи на початку 2016 року.

Іншим важливим аспектом політичного протистояння стало пресловуте двовладдя в українській виконавчій владі, що є чи не найголовнішим недоліком нинішньої моделі організації державної влади в Україні. Закладений в Конституції біцефалізм виконавчої влади створює значні перешкоди для ефективного управління державою та здійснення необхідної модернізації країни. В рамках дії парламентсько-президентської республіки зразка Конституції України зі змінами 2004, 2011 та 2013 років дуалізм виконавчої влади проявляється в тому, що паралельно діють два її відгалуження: Кабінет Міністрів, очолюваний Прем'єром, та Адміністрація Президента, діяльність якої спрямовується главою держави.

Вказаний дефект вітчизняної системи управління був закладений в саму українську державність. Ще в січні 1992 року, під час закритого засідання Президії Верховної Ради за участю Президента Л. М. Кравчука та Прем'єр-міністра В. А. Масола, на якому розглядалося питання про структуру державного управління в Україні, тодішній Голова Верховної Ради І. С. Плющ прозорливо акцентував увагу присутніх на проблемі двовладдя. Зокрема, він зазначав, що створена система управління не буде працювати, а «приведе до війни двох апаратів», основною причиною чого є роздвоєння виконавчої гілки влади. І. С. Плющ підкреслював: «Коли мова йде про три гілки влади – виконавчу, судову і законодавчу, то це нормально. А коли в одній гілці є дві, то одну потрібно своєчасно зрізати і сформувати одну»². Не дослухавшись до порад досвідченого державного діяча, головні політичні актори напра-

¹ Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження : монографія / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, С. С. Шаранич. – Ужгород : УжНУ, 2013. – С. 36.

² Литвин В. М. Україна: політика, політики, власть. – Київ: Издательський дом «Альтернативы», 1997. – С. 299-300

вили розвиток державно-владного механізму в бік трансформації в ще більш зложісну форму вказаної управлінської патології, яка закладена в нині діючій Конституції.

У своїй нещодавній статті «Десять зауваг реформаторам Конституції» Герой України І. Р. Юхновський зазначав з цього приводу: «Хоча формально президент не належить до виконавчої влади, в Україні вже впродовж двадцяти семи років її конкурентно представляють президент і його адміністрація та прем'єр-міністр і його уряд. У зв'язку з цим постійно виникають суперечки і формується нездорова атмосфера у взаємодії між ними, яка проектується на все управління державою. Крім того, це фактично подвоює виконавчий апарат і робить його утримання не виправдано дорогим. Виникають ситуації безвідповідальності і перекидання вини за існуючі труднощі з однієї гілки влади на іншу»³.

З приводу особливостей функціонування вітчизняної моделі парламентсько-президентської республіки в нинішніх умовах цікавими є спостереження Б.Є. Ложкіна, який з 10 червня 2014 по 29 серпня 2016 року обіймав посаду голови Адміністрації Президента України. На його думку, нинішня конструкція влади ставить під сумнів можливість швидкого, ефективного реформування держави. Навіть якщо прем'єр, Президент і коаліція в парламенті є твердими однодумцями, на пошуки консенсусу йде час і сили, однак консенсусні рішення далеко не завжди є оптимальними. Б.Є. Ложкін категоричний в своїх оцінках з розглядуваного приводу, зазначаючи: «Вважаю, що одна з ключових проблем, яка має бути вирішена в процесі реформування держави, – це дуалізм влади. Парламентсько-президентська модель неефективна»⁴.

Після обрання Прем'єр-міністром А. П. Яценюка та формування уряду, 11 грудня 2014 року Верховна Рада України затвердила програму діяльності новоствореного Кабінету Міністрів. Відповідно до ч. 2. ст. 87 Конституції України питання про відповідальність

³ Юхновський І. Р. «Десять зауваг реформаторам Конституції» – Режим доступу: https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/25/7196181/?fbclid=IwAR1qXLd9IYwNFCCHs_05HwOltVLQmI_0sHxL6m_pSGE1Twe7YGu6WrZZYA

⁴ Ложкин Б. Е. Четвертая республика: Почему Европе нужна Украина, а Украине – Европа / Борис Ложкин, при участии В. Федорина – Харьков: Фолио, 2016. – С. 101-103

Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Однією з форм парламентського контролю за виконавчою владою в Україні є заслуховування звітів і доповідей уряду. Так, відповідно до п. 1 ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: «Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності подається Кабінетом Міністрів України у 45-денний строк після закінчення календарного року»¹.

Керуючись вказаною нормою, низка фракцій ініціювали заслуховування звіту діяльності уряду, який було представлено на розгляд парламенту 16 лютого 2016 року. Згідно з ч. 6 ст. 228 Регламенту Верховної Ради: «Після заслуговування звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та співдоповідей комітетів проводиться обговорення звіту. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову». На виконання цієї норми Верховна Рада, після заслуговування і обговорення звіту уряду, прийняла Постанову «Про відхилення звіту Кабінету Міністрів України та визнання діяльності Кабінету Міністрів України незадовільною»², якою негативно оцінила роботу «другого уряду Яценюка». Однак після прийняття цього рішення ініційована головою фракції БПП Ю.В. Луценком постанова про відповідальність Кабінету міністрів України (щодо прийняття резолюції недовіри Кабінету міністрів України) депутатами не була прийнята (за дане рішення проголосували 194 нардепи)³. Оскільки Верховна Рада питання про відповідальність

¹ Закону України «Про Регламенту Верховної Ради України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran2#n2>

² Постанова Верховної Ради України «Про відхилення звіту Кабінету Міністрів України та визнання діяльності Кабінету Міністрів України незадовільною» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-viii>

³ Рада не змогла висловити недовіру уряду Яценюка – Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/rada-ne-zmogla-visloviti-nedoviru-urjadu-jatsenjuka-97864.html>

Кабінету Міністрів України не може розглядати більше одного разу протягом однієї чергової сесії (ч. 2 ст. 87 Конституції України), неприйняття резолюції недовіри надало уряду, очолюваному А. П. Яценюком, своєрідний імунітет до осінньої сесії. Однак факт того, що Верховна Рада, негативно оцінивши роботу Кабміну, не змогла проголосувати за його відставку, спровокував політичну кризу та фактичний розпад широкої коаліції, яку покинули фракції «Самопоміч», «Батьківщина», а згодом і Радикальна партія. Таким чином, стало зрозуміло, що без реформатування складу Кабінету Міністрів останній приречений на наступній сесії бути відправленим у відставку.

Задля того, щоб запобігти пролонгації політичної кризи до осінньої сесії між «прем'єрською» і «президентською» фракціями, а фактично між Прем'єром і Президентом, розгорнулося протистояння щодо формування нового складу уряду. Якщо «другий уряд Яценюка» формувався як «уряд технократів», до якого в тому числі залучили іноземців, то реформатований уряд став суто політичним союзом із розподілом сфер впливу між головними політичними групами, які брали на себе відповідальність за управління країною. Після фактичного розпаду широкої коаліції «Європейська Україна» новий уряд взялися створювати фракції НФ та БПП. Однак парадокс ситуації полягає в тому, що ці фракції не мають більшості в парламенті, а тому з точки зору правового позитивізму не мали конституційного права формувати уряд.

Відповідно до ст. 83 Конституції України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді формується протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Формальною точкою відліку припинення діяльності коаліції «Європейська Україна» стало 29 березня 2016 року, коли Радикальна партія, вже після виходу Батьківщини та Самопоміч, оголосила про свій вихід з коаліції¹. Таким чином, для формування нового уряду спершу потрібно було створити нову коаліцію, яка відповідно до Конституції уповноважена вносити пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (ст. 83

¹ У Раді оголосили про вихід фракції Ляшка з коаліції – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/03/29/7103675/>

Конституції України). Однак після розпаду коаліції «Європейська Україна» не відбулося формально-юридичного закріплення факту створення нової коаліції.

Переформатування уряду відбувалося за наступною хронологією. Прем'єр-міністр А. П. Яценюк 10 квітня 2016 року оголосив про свою відставку, про що відповідне подання до парламенту було внесено 12 квітня. Президент України 14 квітня 2016 року вніс на розгляд Верховної Ради проект постанови № 4420, присвячений призначенню В. Б. Гройсмана Прем'єр-міністром України. Цього ж дня парламент прийняв Постанову «Про Кабінет Міністрів України», в якій постановив: 1) прийняти відставку Прем'єр-міністра України А. П. Яценюка; 2) визнати такою, що втратила чинність, Постанову Верховної Ради України від 16 лютого 2016 року «Про відхилення звіту Кабінету Міністрів України та визнання діяльності Кабінету Міністрів України незадовільною»; 3) призначити В. Б. Гройсмана на посаду Прем'єр-міністра України¹.

Надаючи конституційно-правову характеристику даного рішення Верховної Ради, слід звернути увагу на те, що подібна відставка має ознаки конструктивного вотуму недовіри прем'єру. Так, відповідно до абз. 1 ст. 67 Основного Закону ФРН бундестаг може висловити федеральному канцлеру недовіру тільки тоді, коли більшістю своїх членів обере йому наступника і звернеться з проханням до федерального президента про звільнення канцлера². Ця стаття передбачає, що вотум недовіри бундестагу має бути «конструктивним», тому виключає відставку уряду за допомогою такої парламентської більшості, яка ще не готова чи не здатна стати урядовою більшістю³. Безумовно, така норма Основного Закону ФРН значно сприяє стабільності виконавчої влади та державно-владного механізму.

¹ Постанова Верховної Ради України «Про Кабінет Міністрів України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1093-19>

² Конституції зарубіжних держав: Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, Європейський Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособ. / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. – 8-е изд., исправл. и доп. – Москва : Инфотропик Медиа, 2012. – С. 189

³ Хессе К. Основы конституционного права ФРН / Конрад Хессе.- пер. с нем. Е. А. Сидоровой. – Москва: Издательство «Юридическая литература». – 1981. – С. 299 – 300

Незважаючи на деяку схожість прийнятої Верховною Радою Постанови «Про Кабінет Міністрів України» від 14 квітня 2016 року з конструктивним вотумом недовіри, все ж вказане рішення має свої особливості, що продиктовані логікою політичної боротьби. Перш за все, Верховна Рада прийняла саме відставку Прем'єра А. П. Яценюка, а не вотум недовіри, що є важливою обставиною. Окрім цього, з точки зору політичного протистояння, однією з вимог команди НФ стала відміна Постанови Верховної Ради України від 16 лютого 2016 року «Про відхилення звіту Кабінету Міністрів України та визнання діяльності Кабінету Міністрів України незадовільною», що мало здійснити позитивний іміджевий вплив як на самого Прем'єр-міністра А.П. Яценюка, так і на всю фракцію НФ. Разом з тим прийняття в одній постанові трьох рішень продемонструвало глибоку недовіру між політичними союзниками.

Після прийняття розглядуваної Постанови парламент прийняв Постанову «Про відкликання Гройсмана В.Б. з посади Голови Верховної Ради України»¹, а також Постанову «Про обрання Головою Верховної Ради України»², якою закріплено факт обрання спікером народного депутата від фракції НФ А. В. Парубія. Цими рішеннями парламенту було закріплено перерозподіл посад між БПП і НФ на державно-владному Олімпі. Якщо раніше уряд очолював лідер НФ А.П. Яценюк, а головою Верховної Ради був представник від БПП, то 14 квітня 2016 року політичні союзники, говорячи мовою шахів, здійснили рокирування знаходження своїх представників на вищих владних посадах в державі.

Цього дня Верховна Рада також затвердила персональний склад нового Кабінету Міністрів, прийнявши Постанову «Про формування складу Кабінету Міністрів України»³. До складу нового уряду ввійшло 10 міністрів за квотою БПП (без урахування Прем'єр-міністра), Міністр оборони та міністр закордонних справ

¹ Постанова Верховної Ради України «Про відкликання Гройсмана В.Б. з посади Голови Верховної Ради України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-19>

² Постанова Верховної Ради України «Про обрання Голови Верховної Ради України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-19>

³ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1097-19>

делеговані, згідно з Конституцією, главою держави, 7 членів Кабміну від фракції НФ та 3 міністри, які були обрані на вимогу Прем'єр-міністра В.Б. Гройсмана. Знаходження абсолютної більшості міністерських портфелів у розпорядженні представників лояльної главі держави фракції БПП дало підстави деяким аналітикам назвати новий Кабмін «президентським урядом Гройсмана»¹. Таким чином, як видавалося в 2016 році, Президенту України вдалося підпорядкувати собі виконавчу гілку влади через використання різноманітних позаконституційних механізмів, використовуючи вплив на парламент через лояльну собі найбільшу фракцію у Верховній Раді, а також користуючись інструментом патронажу під час обрання кандидатур на найвищі державні посади в державно-владному механізмі. Також 14 квітня 2016 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України»², якою було затверджено Програму діяльності нового уряду.

Підсумовуючи розгляд питання про формування нині діючого уряду, слід відзначити, що він був обраний з порушенням норм Конституції щодо обов'язкової наявності в парламенті коаліції, яка і має формувати Кабінет Міністрів України. У світовій практиці парламентської діяльності відомі випадки формування уряду без наявної більшості в парламенті. Такий уряд прийнято називати урядом меншості. Йдеться про те, що вищий виконавчий орган формується з представників фракцій, які не мають формальної більшості в парламенті (нижній палаті), однак такий склад уряду затверджується законодавчим органом, дякуючи підтримці «третіх партій». Разом з тим функціонування уряду меншості є доволі проблематичним, адже не маючи підтримки стійкої більшості в парламенті, Кабінет знаходиться в підвищеному стані, демонструючи повсякчас політичне безсилля через потребу систематичного пошуку підтримки у політичних сил, які представлені в парламенті, однак не входять до числа тих, що сформували уряд.

¹ Президентський уряд Гройсмана: хто і звідки – Режим доступу: https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/04/160414_groysman_new_government_ministers_vc

² Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>

Подібна модель формування уряду широко відома конституційній компаративістиці, однак з позитивістської точки зору формування Кабінету Міністрів України за відсутності парламентської більшості є порушенням норм вітчизняного Основного Закону. Незважаючи на те, що деякі народні депутати намагалися акцентувати на цьому увагу, однак фракції, які після розпаду коаліції «Європейська Україна» декларували свою опозиційність, на ділі час від часу підтримують законодавчі ініціативи уряду, допомагаючи функціонувати «уряду меншості В.Б. Гройсмана». До прикладу, реформатування уряду 14 квітня 2016 року забезпечили депутатська Група «Партія «Відродження» та Група «Воля народу»¹². Іншим прикладом може слугувати прийняття Державного бюджету України 2018 року, який владним фракціям БПП (109 голосів) та НФ (73 голоси) допомогли затвердити все ті ж депутатські Групи «Партія «Відродження» (25 голосів) та Група «Воля народу» (16 голосів), а також Радикальна партія (15 голосів)³. Подібних прикладів можна навести безліч. Тобто неформальними членами парламентської коаліції, які забезпечують працездатність та стабільність уряду В. Б. Гройсмана, можна назвати депутатські Групи «Партія «Відродження» та Група «Воля народу», інколи інші «малі фракції» парламенту. В умовах дії уряду меншості головними бенефіціарами такої політичної ситуації та розстановки сил в парламенті є саме малі партії. Вони формально не належать до влади, не несуть тягар відповідальності за державно-владне управління, невдачі та непопулярні рішення, однак мають «золоті акції» в парламенті, адже уряд і владні фракції раз по раз змушені звертатися до вказаних політичних сил за допомогою в прийнятті необхідних рішень, тим самим забезпечуючи собі подальше політичне життя.

¹ Поіменне голосування про проект Постанови про формування складу Кабінету Міністрів України (№4424) - в цілому – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=6709

² Поіменне голосування про проект Постанови про Кабінет Міністрів України (№4423) - в цілому – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=6702

³ Як депутати голосували за держбюджет-2018 – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2017/11/14/infografika/polityka/yak-deputaty-holosuvaly-derzhbyudzheth-2018>

Після обрання в 2016 році нового уряду на чолі з В.Б. Гройсманом стосунки між главою держави і чинним Прем'єром пройшли певний етап еволюції. Як відомо, саме П.О. Порошенко лобював кандидатуру свого соратника, колишнього мера м. Вінниці, який мав неофіційне звання найуспішнішого міського голови, на пост Прем'єр-міністра у 2016 році. Таким чином, саме БПП як найбільша фракція в парламенті висунула кандидату В.Б. Гройсмана на пост глави уряду. Однак в процесі спільної роботи намітилося певне протистояння між гарантом Конституції і очільником виконавчої влади, що проявлялося в практичній площині в контексті управління країною, в законодавчому процесі, в бюджетних питаннях тощо.

В умовах конфронтаційних взаємовідносин між главою держави та главою уряду пропрезидентська фракція в парламенті, безумовно, не могла йти проти волі свого лідера і стати гарантом довіри уряду із одночасним забезпеченням свободи дій Прем'єра. Єдиною політичною силою, яка могла забезпечити безпечно здобуття главою уряду незалежності (наскільки це взагалі можливо) від Президента, був головний політичний союзник в парламенті пропрезидентської фракції – НФ. Неофіційний пакт між другою за чисельністю фракцією в парламенті та Прем'єр-міністром був взаємовигідною угодою. З одного боку, новий очільник уряду отримував не лише серйозний інструмент впливу на прийняття в парламенті потрібних рішень, а й важливу протизвагу пропрезидентським силам в середині як самого уряду, так і парламенту, чого не могла забезпечити жодна інша фракція у Верховній Раді VIII скликання. НФ же отримував в обличчі нового Прем'єра впливового політичного гаранта збереження впливу цієї політичної сили на виконавчу владну вертикаль та на весь механізм управління державою.

Ілюстраціями до вищевикладених умовиводів можуть слугувати декілька показових прикладів. Так, на з'їзді партії «Народний Фронт», який відбувся вперше за три роки в листопаді 2017 року, виступав не лише лідер партії, колишній Прем'єр-міністр А.П. Яценюк, але й чинний Прем'єр-міністр В.Б. Гройсман¹. Це не

¹ Романюк Р. Втримати фронт. Як привіти НФ передав Порошенку на з'їзді – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/11/13/7161902/>

було способом демонстрації єдності політичного союзу між БПП та НФ, хоча В.Б. Гройсман був членом фракції БПП в парламенті, яка його лобіювала на пост очільника Кабінету Міністрів. Факт виступу Прем'єра на з'їзді «чужої» політичної сили засвідчив надзвичайно тісний зв'язок глави уряду з вказаною політичною силою. Іншим доказом союзу між НФ і Прем'єром може слугувати позиція экс-глави уряду А.П. Яценюка, який в одному із своїх інтерв'ю зазначав, що «я буду захищати Кабмін від брудної політичної боротьби і політичних нападів, не дам можливості повторити з цим урядом те, що робили зі мною»¹. Відповідаючи на питання про те, від кого він планує захищати уряд, лідер НФ, як не парадоксально, назвав фракцію «БПП, яка сформувала уряд»². Таким чином, В.Б. Гройсман, будучи висунутим кандидатом на пост Прем'єра фракцією БПП та вважаючись спочатку президентським ставлеником у виконавчій владі, з часом, щоб зберегти свою суб'єктність, вступив у союз з НФ, який став гарантом виживання «президентського» уряду Гройсмана.

Таким чином, наприкінці жовтня 2018 року деякі політичні оглядачі стверджували, що «формально з 24 членів уряду 13 складають квоту БПП, тобто в Президента і його команди могла б бути своя більшість у Кабміні. Але вже зараз Порошенко «чистими» втратив три міністерства – АПК, Мінфін і охорони здоров'я. Оскільки заступники і в. о. міністрів не мають права голосу – це мінус три багнети у квоті БПП. Але навіть це не все. Із тих 10 міністрів, які начебто зберігають вірність команді Порошенка, ще 3-4 живуть за принципом політичного флюгера, орієнтуючись одночасно і на прем'єра, і на президента, і на власні інтереси»³. Таким чином, Прем'єр-міністру України В.Б. Гройсману шляхом ведення тонкої політичної гри вдалося вийти з тіні Президента і стати самостійним гравцем на владному політичному полі, що суттєво вплинуло на взаємовідносини в рамках владного «бермудського трикутника».

¹ Линии фронта. Арсений Яценюк — о будущих выборах, ограничении полномочий президента и реинтеграции Донбасса – Режим доступу: <https://focus.ua/politics/396804/>

² Там само

³ #Уряд Гройсмана: Хто і як керує Кабінетом міністрів – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2018/10/22/7195830/>

Яскравим прикладом ускладненості взаємовідносин на фоні вказаних політичних перипетій може слугувати ситуація із прийняттям змін до державного бюджету на 2017 рік. Не вдаючись до подробиць, зазначимо, що наприкінці липня 2017 року на одному з останніх засідань парламенту перед літніми канікулами Прем'єр-міністру вдалося провести через парламент зміни до державного кошторису без врахування «поправки 25» до законопроекту, яку відстоювала лояльна президенту частина Верховної Ради загалом і фракції БПП зокрема¹. Таким чином, 27 мільярдів гривень було використано в той спосіб, який відстоював саме Прем'єр, а не Президент.

В період після Революції Гідності на функціонування конституційованої системи державно-владних інституцій впливали не лише різного роду механізми політичного протистояння, але й створення квазілегітимних інституцій, в рамках яких приймалися важливі рішення щодо управління державою та формування публічної політики. За ініціативою Президента, починаючи з 2015 року, почав діяти неформальний орган – Стратегічна рада, до якого входили державні діячі вищого ешелону, що мали найбільший вплив на прийняття рішень в державі. Спочатку до нього входили сам Президент П.О. Порошенко, Прем'єр-міністр А. П. Яценюк, Голова Верховної Ради України В.Б. Гройсман, Секретар Ради національної безпеки і оборони України О.В. Турчинов, міністр внутрішніх справ А.Б. Аваков, голова Адміністрації Президента Б.Є. Ложкін та лідер фракції БПП в парламенті Ю.В. Луценко. Учасники ради назвали раду G-7 за аналогією з країнами «Великої сімки». З часом багато членів неформального органу змінили посади, однак місця у G-7 не втратили. Після переформатування уряду в 2016 році до цього неформального органу долучилися новий спікер парламенту А.В. Парубій та новий очільник Адміністрації Президента І. Л. Райнін, перетворивши Стратегічну раду в G-9. Коментуючи журналістам в інтерв'ю роль даного неформального органу, Президент зазначав: «Зустрічі Стратегічної П'ятірки, Сімки, Дев'ятки – чи як їх називають, так, вони є і відбуваються регулярно. А як іще

¹ «Поправка №25»: Як Гройсман переграв команду президента у парламенті – Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/popravka-%E2%84%96-25-iak-hroisman-pishov-proty-prezydenta-u-parlamentu-ta-peremih>

координуватися? Але я можу чітко сказати, на них не обговорюється нічого, окрім питань, які стосуються державних інтересів»¹.

Враховуючи особливості ситуації, в якій наша держава перебуває після анексії Криму та з початком російської агресії на Донбасі, даний неформальний орган можна було б вважати аналогом військового кабінету, однак до нього не входять представники Збройних Сил України чи спецслужб. Таким чином, Стратегічна рада відіграє роль політичного кабінету, в межах якого обговорюються найважливіші питання розвитку держави та приймаються найбільш значимі рішення в сфері публічної політики. З урахуванням діяльності цієї неофіційної інституції роль інших колегіальних органів державної влади значно знижується в процесі вироблення і утвердження державних рішень. Таким чином, функціонування G-9 чи будь-якого іншого неофіційного органу фактично перетворює Кабінет Міністрів та Верховну Раду в політичних статистів та інститути, за допомогою яких легітимізуються рішення, які приймаються в межах неформальних механізмів та інституцій, правовий статус яких не має конституційного визначення.

Важливим аспектом взаємовідносин між парламентом та урядом стало призначення 30 серпня 2017 року депутата від БПП В.І. Денисенка представником Кабінету Міністрів у Верховній Раді². Хоча посада представника Кабміну в парламенті не стала революційним нововведенням, адже аналогічні посади існували ще в уряді А.К. Кінаха³ у 2001 році та уряді М.Я. Азарова в 2010 році⁴, однак бажання отримати інституціоналізований канал комунікації

¹ Стратегічна дев'ятка, ситуативна кімната та facebook по будильнику: як Порошенко керує країною – Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/prezident-poroshenko-keruie-krainoiu>

² Кабмін призначив свого представника у Верховній Раді – Режим доступу: <https://tyzhden.ua/News/199041>

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2001 р. № 1292 «Про затвердження Положення про Постійного Представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1292-2001-%D0%BF>

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2010 № 316 «Про Представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України» – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/243373972>

між владними інституціями має важливе значення, перш за все, для більш ефективної реалізації законодавчої функції парламенту. У цьому контексті слід відзначити, що посада представника Президента в парламенті, на відміну від представника Кабміну у Верховній Раді, є постійним атрибутом взаємовідносин між главою держави та єдиним законодавчим органом державної влади. З квітня 2017 року цю посаду обіймає І.С. Луценко¹.

В контексті нашого дослідження важливим є питання реалізації парламентських функцій, стану парламентської інституціоналізації та кроків у цьому напрямку, які були здійснені за період каденції Верховної Ради України VIII скликання.

Відсутність в парламенті політичної волі для проведення комплексної реформи Верховної Ради та неспроможність народних депутатів ефективно використовувати передбачений чинним законодавством парламентський інструментарій, призводить до втрати легітимності єдиного законодавчого органу України та підриває і без того скромну інституційну спроможність вітчизняного парламенту.

Одним із ключових аспектів взаємовідносин парламенту з Кабінетом Міністрів та Президентом є реалізація Верховною Радою своєї титульної функції – законодавчої. Проведений «Лабораторією законодавчих ініціатив» аналіз зареєстрованих та ухвалених законів протягом 4-ї та 5-ї сесії Верховної Ради VIII скликання демонструє, що за цей час було зареєстровано 1506 законопроектів, з яких ухвалено в цілому 187 (12%). Президент традиційно є найбільш ефективним суб'єктом законодавчої ініціативи (29 ухвалених з 30 зареєстрованих ініціатив). Урядова ж ефективність складає 25% (63 ухвалених з 252 зареєстрованих). Водночас 50% усіх ухвалених законопроектів є депутатськими².

Із вищенаведеного дослідження чітко підтверджується: Президент залишається найбільш ефективним суб'єктом законодавчої

¹ Указ Президента України від 3 квітня 2017 року № 97/2017 «Про призначення І.Луценко Представником Президента України у Верховній Раді України» – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/972017-21622>

² Заславський О. Проект Концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», с. 12 - 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/End-to-end_1_52_edit.pdf

ініціативи. Такого стану вдається досягнути через те, що глава держави вносить, як правило, законопроекти, які мають найбільше суспільне значення та рішення стосовно їхнього прийняття попередньо погоджене в рамках неофіційних інституцій, наприклад, Стратегічної ради. В таких випадках Президент подає законопроекти, які відповідно до абз. 2 ст. 93 Основного Закону визначає як невідкладні, що одразу «вирізняє» його ініціативи з-поміж інших проектів законів. Примітно, що конституційно визначене право вето (п. 30 ст. 106 Конституції) Президентом застосовувалося лічені рази, до прикладу, у випадку, коли норми прийнятого Радою законопроекту не відповідали позиціям погодженим із західними інституціями. Так, Президент застосував право вето до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» і подав законопроект від свого імені, який визначено як невідкладний¹. Вже через три дні – 15 березня 2016 року законопроект було прийнято Верховною Радою із врахуванням пропозицій Президента².

Разом з тим законодавчий процес у Верховній Раді характеризується спорадичністю та відсутністю системного взаємозв'язку між парламентом та урядом як основним суб'єктом розроблення законотворчих ініціатив. У 2015 році Рада прийняла трохи більше 50 % законопроектів, що були внесені на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів. Словацький реформатор І. Міклош охарактеризував подібний стан законодавчої взаємодії між урядом та парламентською більшістю як «катастрофу». Підкреслюючи, що Словаччина ніколи б не стала світовим лідером з реформ (такий

¹ Президент застосував право вето до Закону про систему електронних декларацій та повернув його до парламенту з пропозиціями, узгодженими з Євросоюзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/news/prezident-zastosuvay-pravo-veto-do-zakonu-pro-sistemu-elekt-36845>

² Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57642

титул вона отримала від Світового банку в 2004 році), без суворої дисципліни всередині коаліції¹.

Відсутність потреби затвердження парламентом законодавчої програми Кабінету Міністрів впливає на стабільність, прогнозованість законодавчого процесу, організованість парламентської діяльності, а також не дозволяє комплексно оцінювати політику, яку уряд намагається впроваджувати протягом року. В зарубіжних країнах, як правило, уряд виносить на розгляд парламенту свою законодавчу програму на початку нової сесії, тим самим публічно демонструючи, які напрямки його діяльності будуть пріоритетними в найближчі місяці.

Окрім цього, парламент залишається в полоні «законодавчого цунамі» депутатських ініціатив². Одним із актуальних завдань у сьогоденних реаліях парламентської діяльності є подолання так званого «законодавчого спаму». Самі депутати відзначають, що «дедалі частіше суб'єкти законодавчої ініціативи вносять законопроекти, які не те, що не відповідають вимогам законодавчої техніки, вони взагалі не вирішують проблему, про яку йдеться в документі»³.

Також останнім часом поглибилася тенденція до каркасного характеру законодавства, що приймається Верховною Радою. Так, до прикладу, прийнятий 21.12.2017 р. Верховною Радою України Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» містить низку відсильних норм до актів Кабінету Міністрів, які ще тільки мають бути прийняті. Подібний стан нормопроєктування призводить до того, що навіть після набуття чинності 27.09.2018 р. вказаний Закон не зміг повноцінно запрацювати,

¹ Ложкин Б. Е. Четвертая республика: Почему Европе нужна Украина, а Украине – Европа / Борис Ложкин; при участии В. Федорина – Харьков: Фолио, 2016. – С.101

² Заславський О. Проект Концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», с. 12 - 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/End-to-end_1_52_edit.pdf

³ Євтушок С. «Діалог Жана Моне» як європейський інструмент реформування нашого парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://lb.ua/blog/sergiy_yevtushok/393603_dialog_zhana_mone_yak_ievropeyskiy.html

оскільки його дієвість поставлена в залежність від рішень Кабінету Міністрів України.

Ще однією парламентською функцією, яка здійснює визначальний вплив на парламентську інституціоналізацію, є контрольна функція. Її реалізація можлива з використанням розгалуженої системи інструментів. Тим не менше досвід застосування Верховною Радою VIII скликання на практиці законодавчо визначених елементів контрольної функції парламенту продемонстрував штучну природу неспроможності парламентарів ефективно застосовувати дані повноваження єдиного законодавчого органу в Україні.

До прикладу, згідно з ч. 1 ст. 228 Регламенту Верховної Ради «Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України»¹. Відповідно до ч. 4 ст. 228 Регламенту Верховної Ради: «Щорічний звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України не пізніше як за 15 днів, а позачерговий звіт - не пізніше як за три дні до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради передається комітетам, а також надається народним депутатам». Таким чином, вказана норма є імперативною і закріплює обов'язкову вимогу щорічного звітування уряду з приводу виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, затвердженої парламентом. Це повноваження Верховної Ради є важливим інструментом контролю за діяльністю уряду. А. П. Яценюк оцінював факт заслуховування звіту очолюваного ним уряду 16 лютого 2016 року, погоджуючись з тим, що звіт є елементом парламентського контролю, все ж давав негативні оцінки, називаючи політичною інтригою².

Однак уже в 2017 році парламент проявив свою непослідовність в аспекті реалізації розглядуваного елемента контрольної функції. Урядом 14 лютого 2017 року направлено до парламенту звіт про виконання програми діяльності у 2016 році та артикулю-

¹ Закону України «Про Регламенту Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran2#n2>

² Линии фронта. Арсений Яценюк — о будущих выборах, ограничении полномочий президента и реинтеграции Донбасса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://focus.ua/politics/396804/>

валася готовність прозвітувати по ньому, як тільки Верховна Рада визначить відповідну дату¹. Однак сам парламент не визначився з датою заслуховування такого звіту, тим самим зайнявши позицію самообмеження, проігнорувавши норму власного Регламенту щодо заслуховування щорічного звіту Кабінету міністрів.

Аналогічна ситуація відбулася в 2018 році, коли переданий до парламенту звіт уряду був розглянутий лише на засіданні профільного комітету 20 червня 2018 року² без відповідного розгляду на пленарному засіданні Ради. Таким чином, відсутність системного підходу в аспекті проведення щорічних звітів уряду в парламенті призводить до девальвації контрольної функції, яка внаслідок такого підходу депутатів до її реалізації сприймається як елемент політичної боротьби з негативним забарвленням, а не як законний важіль парламентського контролю за виконавчою владою. Ігнорування такого важливого інструменту контрольної функції, як заслуховування щорічного звіту уряду в парламенті, штучно занижує значення і роль Верховної Ради в системі державної влади та її спроможність впливати на управління державою.

Іншим важливим елементом контрольної функції є заслуховування звітів уряду щоп'ятниці в рамках Години запитань до уряду. Тим не менше вказаний інструмент, знову ж таки з вини депутатського корпусу, використовується неналежним чином, перетворившись в бутафорний ширмовий процес парламентського контролю за виконавчою владою. Суттєва доля провини за це лягає на парламентську опозицію, яка не використовує в повній мірі парламентські форми контролю за владою і внутрішньоінституційні, легальні механізми політичної конкуренції та боротьби.

Ще одним суттєвим недоліком в реалізації Верховною Радою парламентського контролю є відсутність закону про тимчасові слідчі комісії, який би встановлював організацію, порядок діяль-

¹ Уряд готовий представити звіт про виконання програми діяльності у 2016 році у Парламенті, як тільки Верховна Рада визначить відповідну дату [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249903675>

² Прем'єр-міністр під час звіту Уряду: 2017 рік став роком відкриття нових можливостей в більшості сфер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/premyer-ministr-pid-chas-zvitu-uryadu-2017-rik-stav-rokom-vidkrittya-novih-mozhливостей-v-bilshosti-sfer>

ності комісії та закріплював реальні повноваження таких робочих органів парламенту щодо проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес. За відсутності цього закону діяльність тимчасових слідчих комісій ускладнюється, значно обмежуючи здатність парламенту впливати на управління державою. Внаслідок відсутності відповідного законодавчого забезпечення норма Конституції, визначена в ст. 89 Основного Закону, залишається застосованою лише частково.

Реалізація контрольної функції парламенту через нинішню комітетську систему знаходиться в стані занепаду та потребує реанімації. Широко розтиражована нині ідея щодо створення комітетів на основі відомчого підходу буде слугувати хорошою основою для здійснення більш концентрованого, професійного та всебічного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у всіх сферах. Важливо, щоб юрисдикція парламентського комітету та урядового міністерства були ідентичними, що сприятиме більш фаховій співпраці і здійсненню якіснішого нагляду, а значить підвищить рівень управління державою. У британській конституційній науці парламентські комітети часто називають «сторожовими псами»¹, адже вони мають слідкувати за виконанням законів урядовими департаментами та міністерствами, здійсненням урядом гарного управління («*good governance*»), та запобігати або виявляти й розслідувати так зване «*maladministration*», тобто погане, неналежне, незадовільне управління в діяльності органів державної влади. Дієвим механізмом у даному контексті може стати надання права комітетам викликати міністрів, очільників відповідних міністерств, на свої засідання з метою надання ними пояснень з питань, що цікавлять членів комітету².

Поряд з проблемними аспектами реалізації законодавчої та контрольної функції в діяльності Верховної Ради VIII скликання, прослідковуються й інші недоліки функціонування. Слід говорити про суттєві проблеми з внутрішньо-інституційною політичною та організаційною структурізацією. Нехтування конституційними

¹ Дет. див.: Leyland P. Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis / P. Leyland. – 2-nd revised ed. – Portland : Hart Publishing, 2012. – P. 141 -156

² Бруслик О. Ю., Мукомела І. В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. – Харків : Юрайт, 2017. – (Серія «Наукові доповіді», вип. 20). – С. 95-96

нормами щодо створення в парламенті коаліції депутатських фракцій та створення уряду меншості В.Б. Гройсмана яскраво засвідчує перемогу політики над правом в діяльності чинного парламенту. Практика діяльності коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» засвідчила низьку політичну культуру та нездатність політичних сил організовано, використовуючи парламентські механізми, визначати вектор розвитку держави та здійснювати управління в небезпечних умовах збройної агресії. Окрім цього, коаліційна угода як договір про політичний союз поки не став цементуючим актом коаліції, який хоч і не має обов'язкового характеру, але за рахунок добровільного його укладення та бажання сприяє генеруванню ефективних рішень в межах конструктивної політики, забезпечуючи політичну стабільність та належне урядування.

Ще одним недоліком політичної структуризації парламенту є відсутність правового регулювання статусу опозиції та неспроможність політичних сил, які артикують свою опозиційність, організовано чинити тиск та здійснювати контроль за виконавчою владою і провладними силами в парламенті, використовуючи наявні парламентські механізми. Таким чином, Верховна Рада гостро потребує належної внутрішньої політичної структуризації, яка б значно сприяла інституціоналізації українського парламенту.

Іншим негативним проявом в організації діяльності Ради є застаріла система парламентських комітетів, які в нинішньому вигляді не спроможні в повній мірі забезпечувати ефективне виконання функцій українського парламенту¹. Робочі органи Ради, як парламентські комітети, так і тимчасові спеціальні та слідчі комісії потребують правового регулювання статусу, процедури діяльності та повноважень, аби забезпечити більш ефективну участь Ради в управлінні державою та зайняття справді провідного місця в систему державно-владних інституцій і утвердження парламентаризму.

¹ Грунтовний аналіз проблемних аспектів діяльності та пріоритетні напрями реформування комітетської системи верхньої Ради дет. див.: Бруслик О. Ю., Мукомела І. В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. – Харків : Юрайт, 2017. – (Серія «Наукові доповіді», вип. 20). – 107 с.

Окрім вже зазначених недоліків, слід виділити такі одвічні зловживання депутатів, як голосування за іншого парламентаря, яке отримало назву «кнопкодавство», відсутність парламентської культури, що викликано, в тому числі, відсутністю кодексу парламентської етики, системне нехтування вимогами Регламенту тощо.

Багато із вказаних недоліків в діяльності Верховної Ради існують довгий час, тому під час формування депутатського корпусу в 2014 році було серйозне суспільне замовлення на реформування вітчизняного парламентаризму. Як уже зазначалося, після Революції Гідності представникам вітчизняного політикуму вдалося вдало змістити акценти в контексті реформування державно-владного механізму, залишивши «владний бермудський трикутник» поза межами докорінних трансформаційних змін. Однак навіть після нуліфікації персонального складу владних інституцій і проведення перевиборів стало зрозуміло, що для того, аби досягти відновлення легітимності державної влади та її інститутів, потрібно забезпечити реформування самої системи управління. В умовах постмайданної України низка вітчизняних науковців, громадських організацій, експертів також почали пропонувати шляхи реформування вітчизняного парламенту з метою оптимізації та підвищення продуктивності його діяльності, подолання кризових явищ у вітчизняному парламентаризмі, що в перспективі могло відновити довіру населення до загальнонаціональної української легіслатури. Разом з тим діяльність Верховної Ради України VIII скликання продемонструвала, що активне реформування державності неможливе без оптимізації діяльності інституту, який покликаний здійснювати законодавче забезпечення реалізації реформаторських устремлінь.

Вказану аксіому чудово розуміли західні партнери України, тому Європейський Союз запровадив програму адвокації серед представників вітчизняного політикуму стосовно підвищення інституційної спроможності українського парламенту. Йдеться про «Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», яка підготовлена Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса¹. 17 березня 2016 року Верховна Рада України

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Ре-

прийняла Постанову «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України»¹, якою український парламент засвідчив свою прихильність ідеї внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України на основі рекомендацій Місії Європейського Парламенту.

З метою втілення цієї дорожньої карти реформування української представницької інституції в рамках програми Євросоюзу «Діалог Жана Моне» було проведено чотири багатосторонні зустрічі між представниками Європарламенту, з одного боку, та керівництвом Верховної Ради України і лідерами депутатських груп та фракцій – з іншого. Загалом відбулося чотири «діалоги Жана Моне за мир і демократію» (перша зустріч відбулася в жовтні 2016 року в історичному Будинку Жана Моне в передмісті Парижа, а четверта – в березні 2018 року в Лозанні, Швейцарія). В рамках вказаних зустрічей відбувається обговорення проблемних аспектів реформування вітчизняної легіслатури та відбуваються спроби досягти компромісних рішень щодо напрямку проведення певних сфер парламентської діяльності. Важливу роль в даному процесі відіграє колишній голова Європарламенту Пет Кокс та голова Комітету Європарламенту у закордонних справах Елмар Брок, які неодноразово проводили двосторонні зустрічі з лідерами парламентських груп та фракцій з метою просування серед представників українського політикуму ідеї реформування Верховної Ради. Проведення відповідної адвокації серед народних депутатів важко переоцінити, адже саме народні обранці мають проявити політичну волю та відмовитися від звичного комфортного режиму парламентської роботи, провівши комплексну парламентську реформу, забезпечивши тим самим справжню інституційну трансформацію Верховної Ради.

Хоча представники всіх політичних сил в парламенті та керівництво Ради після кожної зустрічі в рамках Діалогу Жана Моне

жим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

¹ Постанова «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>

засвідчували «свою повну відданість процесу трансформації політичної культури в нашій країні, просуванню та завершенню інституційної реформи Верховної Ради України, відповідно до Доповіді та дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України та Постанови ВРУ 1035-VII, прийнятої 17 березня 2016 року»¹, однак справжнього прориву в напрямку проведення парламентської реформи в Україні так і не відбулося. До сьогодні парламентом не було проведено того комплексу реформ, що визначено в Дорожній карті. Натомість в Раді презентувалися декларативні документи, які лише створюють видимість парламентської реформи, адже мають рекомендаційний характер і не можуть повноцінно сприйматися як елементи парламентської трансформації.

Так, в листопаді 2017 року було презентовано Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017-2021 роки, що спрямована на підвищення рівня довіри до Верховної Ради України та сприйняття її як ефективної інституції серед громадян України, організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації та міжнародних аудиторій². Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 278 від 05 липня 2018 року була затверджена Стратегія електронного парламентаризму на 2018-2020 роки³.

Таким чином, на останньому році діяльності Верховної Ради VIII скликання можна стверджувати, що цей склад парламенту не впорався із важливим завданням реформування українського законодавства з метою утвердження парламентаризму за кращими зразками західних усталених демократій. Через низку корупційних скандалів за участю народних депутатів авторитет парламенту в очах суспільства продовжив своє стійке падіння, а законодавчий

¹ Висновки, прийняті під час третього Діалогу Жана Моне, Дім Жана Моне, Базош, Франція, 22-24 листопада 2017 р. – Режим доступу : <http://reglament.rada.gov.ua/uploads/documents/30095.pdf>

² Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017-2021 роки – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>

³ Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 278 від 05 липня 2018 року «Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018-2020 роки» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3>

орган продовжує сприйматися населенням як безвідповідальний і нездатний до проведення справжніх комплексних реформ, які були б спрямовані на досягнення добробуту громадян і розвитку країни. Декларовані амбітні цілі щодо проведення комплексної парламентської реформи так і залишилися лише деклараціями. Практика парламентської діяльності засвідчила, що Україні потрібна не стільки конституційна реформа для утвердження парламентаризму, як реальне бажання і воля політичного істеблішменту в особі депутатського корпусу на проведення фундаментальної парламентської реформи. Лише нова якість українського парламентаризму та повсякденної парламентської діяльності зможе стати необхідною передумовою для розвитку української держави та відновлення довіри у громадян до всієї системи владних інституцій. Без українського парламенту нової формації Україні як державі важко буде забезпечити якісний прорив у своєму розвитку.

2.3. Правові позиції Конституційного Суду стосовно Верховної Ради України

Конституційний Суд України (далі – Суд; КСУ) ухвалив своє перше рішення 13 травня 1997 року. Більш ніж символічним є те, що перша ж його справа стосувалася саме питань парламентського права, а точніше – несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Тоді Суд дійшов висновку, що передбачена у статті 78 Конституції України заборона суміщати депутатський мандат з іншими видами діяльності не розповсюджується на народних депутатів, обраних в період з 27 березня 1994 р. по 8 червня 1995 р., коли на конституційному рівні вперше було закріплено подібну заборону. Своє рішення Суд мотивував, керуючись домінантно-правовим положенням статті 58 Конституції щодо заборони зворотної дії закону у часі, крім випадків, коли він пом'якшує або скасовує відповідальність. У подальшому орган конституційної юрисдикції неодноразово звертався до окремих моментів діяльності українського парламенту.

Взагалі за офіційними даними за весь період своєї діяльності (станом на 30 червня 2016 року) Судом було ухвалено 130 рішень

щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів, прийнятих парламентом, що у процентному співвідношенні склало 42 % всіх ухвалених Судом рішень; ще 71 рішення (23 %) було винесено стосовно тлумачення законів. Однак далеко не в усіх з них зачіпалися питання, пов'язані зі статусом парламенту. Скоріше навпаки - якщо проаналізувати останній за часом п'ятирічний період діяльності Суду (2012 – 2017 рр.), то можна помітити, що протягом 2013-2015 рр. Суд не ухвалював жодного рішення, яке б стосувалося питань парламентського права. У 2012, 2016-2017 рр. таких рішень було по два кожного року, а у поточному 2018 р. Суд ухвалив одне рішення, яке стосується парламентської процедури прийняття та набуття законами чинності.

Зупинимось на них докладніше.

Перша серед розглянутих у 2012 р. справ, що стосувалася українського парламентаризму, була вирішена Судом 30 травня. Це так звана справа про законодавчу ініціативу. Заявник – група депутатів у кількості 47 осіб – поставила під сумнів ухвалений 11 січня 2012 року Закон «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» на тій підставі, що вказаним Законом фактично було ліквідовано право народного депутата вносити на розгляд Верховної Ради законопроекти щодо денонсації міжнародних договорів. Конституційний Суд, спираючись на свій попередній Висновок від 11 липня 2001 року у справі про Римський статут, підкреслив, що закони про ратифікацію і денонсацію міжнародних договорів нічим не відрізняються від звичайних законів і повинні ухвалюватися у загальному порядку, встановленому для законів України. Окрім цього, Суд зазначив, що Конституція України не містить положень, які б виключали можливість народних депутатів вносити на розгляд Верховної Ради законопроекти про ратифікацію і денонсацію, а відповідні виключення мали б бути передбачені безпосередньо в Основному Законі, як, наприклад, це має місце по відношенню до проекту Закону про державний бюджет, суб'єктом внесення якого до парламенту є виключно Кабінет Міністрів. У кінцевому підсумку, Суд дійшов висновку, що відповідні зміни до парламентського Регламенту є неконституційними.

У другій справі, рішення по якій було ухвалено Судом 11 липня того ж року, мова йшла про обрання Голови Верховної Ради Украї-

ни. Заявник – група депутатів у кількості 51 особи – оскаржила конституційність низки статей Регламенту Верховної Ради, що регулювали окремі моменти обрання спікера. Зокрема, депутати вважали, що оскаржуваними нормами встановлювалися додаткові, не передбачені Основним Законом умови прийняття Верховною Радою рішення щодо обрання або відкликання Голови, а саме – бюлетені для таємного голосування повинні були отримати не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності.

Конституційний Суд підкреслив, що сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу. Реалізація засади відкритості роботи парламенту гарантує підтримання постійного зв'язку народних депутатів України, як повноважних представників Українського народу у Верховній Раді України, із виборцями, що створює умови для всебічного аналізу діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому. Тим не менш в Основному Законі, а саме в частині першій статті 88, не встановлено спеціальної вимоги стосовно обрання та відкликання Голови Верховної Ради України з посади таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Тому, за логікою Конституційного Суду, оскаржувані положення Регламенту, за якими рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради та про відкликання Голови Верховної Ради з посади приймаються таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів, не забезпечують відкритості у роботі парламенту, а тому не відповідають частині першій статті 84 Основного Закону України.

У тому ж Рішенні Конституційний Суд, посилаючись на свою попередню практику, зокрема, на Рішення від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002, підкреслив, що Верховна Рада правомочна реалізувати свої повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з частиною четвертою статті 89, статтею 91, частиною четвертою статті 94, частинами другою, п'ятою, шостою статті 111, частиною першою статті 135, статтею 155, частиною першою статті 156 Конституції України необхідна для прийняття відповідного рішення. Отже, згідно з Основним Зако-

ном єдиною вимогою щодо чисельності народних депутатів України, якою обумовлюється прийняття рішень (актів) повноважної Верховною Радою, є наявність визначеної у статті 91 та інших положеннях Основного Закону відповідної кількості голосів народних депутатів від конституційного складу парламенту. Тому Суд дійшов висновку, що положення частини шостої статті 75 „якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності“, частини четвертої статті 77 „голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності“ Регламенту не відповідають статті 91 Конституції України.

До вказаного Рішення було додано три окремих думки суддів, що траплялося у ті роки нечасто. Як відомо, окрема думка судді Конституційного Суду – це викладена у вигляді окремого документа позиція судді, що залишився в меншості під час голосування з підвідомчих Конституційному Суду питань. Відповідно до § 56 Регламенту Конституційного Суду, що діяв у той час, суддя, який підписав рішення (висновок) Конституційного Суду, мав право, незалежно від того, голосував він «за» або «проти» прийнятого рішення (висновку), викласти в письмовій формі свою окрему думку у справі у семиденний строк з дня голосування.

Зокрема, суддя П. Б. Стецюк зазначав, що у частині першій статті 84 Конституції України йдеться тільки про те, що „засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України“. Очевидно, що таємне голосування як певний вид прямого волевиявлення народних депутатів України може бути застосоване рівною мірою як на відкритих, так і на закритих пленарних засіданнях парламенту. Встановлені в належному порядку види та способи голосування народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради прямо не стосуються і не можуть бути визначальними у забезпеченні так званої відкритості у роботі парламенту. Відкритість і гласність роботи Верховної Ради забезпечується, насамперед, „шляхом допуску на них в установленому порядку представників засобів масової інформації ... шляхом їх трансляції по телебаченню і радіо, публіка-

ції стенографічних бюлетенів засідань Верховної Ради, її рішень у Відомостях Верховної Ради України, газеті „Голос України“ та інших виданнях Верховної Ради, а також шляхом розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради“ (частини друга, п’ята статті 3 Регламенту).

Суддя В. І. Шишкін вказував, що обґрунтування, наведене Конституційним Судом, не підтверджує того, що встановлений Регламентом порядок обрання Голови Верховної Ради України суперечить приписам Конституції, – мотивація, викладена в Рішенні, на його думку, є сукупністю уяв, а не комплексом правових аргументів. Якщо вказане право Верховної Ради України має конституційну основу, то неконституційними можна визнавати лише ті положення Регламенту, які безпосередньо суперечать заборонним або встановлюючим приписам Конституції. Хоча зміст статей 75, 77 Регламенту, положення яких визнано неконституційними, й ілюструє ситуативну або політичну доцільність появи цих норм, проте в них не містяться приписи, які б суперечили Конституції України.

Нарешті, на думку судді М. А. Маркуш, Конституційний Суд не мав підстав для відкриття конституційного провадження у справі згідно з пунктами 2, 3 статті 45 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом „Про Конституційний Суд України“, адже регулювання внутрішньої організації роботи парламенту перебуває поза межами законодавчо визначеної компетенції єдиного органу конституційної юрисдикції, на що неодноразово вказував сам орган конституційної юрисдикції (ухвали від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000, від 21 березня 2002 року № 9-у/2002 тощо).

Не менший конфлікт серед конституційних суддів (шість окремих думок) викликало Рішення, ухвалене Конституційним Судом чотирма роками пізніше – 15 березня 2016 року. Тоді перед Судом постало питання: як слід тлумачити положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України? Політичним підґрунтям для цієї справи послужувало те, що через обмеження у часі стосовно виконання необхідних процедур для остаточного схвалення президентського

законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а), який, до речі, так і не було ухвалено парламентом, могла скластися ситуація, коли цей законопроект міг бути не розглянутим протягом третьої сесії Верховної Ради.

Заявник, у статусі якого знову ж таки виступала група депутатів, цікавився, чи означає це положення, що законопроект про внесення змін до Конституції України може бути прийнятий лише на безпосередньо наступній (за номером) сесії Верховної Ради України після сесії, на якій такий законопроект попередньо схвалений, або прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України можливо на будь-якій наступній сесії (тобто такій, що має місце пізніше за часом) після сесії, на якій відбулося попереднє схвалення такого законопроекту?

У цьому Рішенні більшість у Конституційному Суді, пішовши проти буквального розуміння зазначеного положення Конституції і навіть самої логіки конституційного тексту, використала, як зазначалося у самому Рішенні, системне, логічне і цільове тлумачення. У кінцевому рахунку, Суд дійшов сумнівного висновку про те, що за статтею 155 Основного Закону України прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України як закону пов'язане з голосуванням за нього на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від її конституційного складу; у разі, якщо такий законопроект розглядався на черговій сесії Верховної Ради України, але закон не був прийнятий Верховною Радою України згідно з частиною другою статті 84 Основного Закону України на її пленарному засіданні шляхом голосування, застосовується положення частини першої статті 158 Конституції України щодо повторного розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Отже, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався Верховною Радою України на її черговій сесії, то на нього не поширюється вказане положення частини першої статті 158 Основного Закону України.

Як наслідок, Суд констатував, що в аспекті порушеного у кон-

ституційному поданні питання щодо конституційної процедури прийняття закону про внесення змін до Конституції України, якщо відповідний законопроект був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався на черговій сесії Верховної Ради України, положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», застосоване у статті 155 Конституції України відповідно до її цілей, необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є будь-яка чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України і на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Така позиція Суду викликала незадоволеність у ліберальному таборі Суду, до якого можна віднести суддів М. І. Мельника, С. В. Саса, І.Д. Сліденка, С. В. Шевчука, а також серед судді-центриста (В. П. Колісника) та навіть самого судді-доповідача О. М. Литвинова, який вважав, що Конституційному Суду взагалі не варто було відкривати провадження у справі на тій підставі, що відповідне положення статті 155 Конституції є чітким, однозначним і зрозумілим, а тому не потребувало офіційного тлумачення. Із цією ж позицією, яку можна викласти латинським висловом *interpretatio cessat in claris*, солідаризувався й суддя С. В. Шевчук – визнаний лідер серед суддів-лібералів, який зараз обіймає посаду Голови Конституційного Суду. На його думку, таким тлумаченням більшість у Конституційному Суді розірвала хронологічний і безпосередній зв'язок, який існував відповідно до статті 155 Основного Закону між попереднім схваленням законопроекту на одній сесії Верховної Ради і його остаточним прийняттям на наступній сесії (звичайно, у розумінні тієї сесії, що йде одразу після попередньої).

Прикметно, що у своїй окремій думці С. В. Шевчук (рідкісний випадок!) зазначав про своє особисте спілкування з авторами проекту Конституції України, що підсилювало його віру у правильність своєї позиції, оскільки вони вважали, що саме тер-

мінологія, застосована у статті 155 Основного Закону України, є вдалою для передачі послідовності дій при прийнятті змін до Конституції України та дозволяє після звернення до будь-якого лінгвістичного словника та здорового глузду дійти висновку, що наступний - це той, який слідує за попереднім у певній черговості, є наступним щодо черговості. Також С. В. Шевчук послався на не позбавлений дотепності аргумент про те, що у частині третій статті 67 Кодексу законів про працю України зазначається, що «у випадку, коли святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого». Більше того, у частині другій статті 67 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р. було передбачено, що «рішення і висновки Конституційного Суду України офіційно оприлюднюються наступного робочого дня після їх підписання». Звісно, всюди під наступним розуміється той день, який слідує за попереднім.

Нарешті, звернувшись до практики тлумачення Біблії, Великої хартії вольностей, кодексів Юстиніана та Наполеона тощо, С. В. Шевчук підкреслив ту думку, що сучасники усіх цих великих текстів спочатку розкривали їх первісний зміст, і лише тоді, коли зробити це було неможливо, зверталися до більш вишуканих прийомів тлумачення.

Того ж року, 8 вересня, Суд ухвалив рішення, яке, на перший погляд, здавалося б, не відноситься до проблем парламентаризму. Йдеться про Рішення у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. У Рішенні, зокрема, мова йшла про оскарження 10-денного строку, встановленого ще радянським законом «Про свободу совісті і релігійні організації» від 23 квітня 1991 року, до спливу якого необхідно було погодити те чи інше публічне богослужіння з відповідним органом місцевого самоврядування. Конституційний Суд, визнавши вказану норму неконституційною, підкреслив, що зазначена вимога отримати попередній дозвіл на проведення окремих мирних релігійних зібрань у публічних місцях суперечить положенням частини першої статті 39 Конституції України, які як норми прямої дії встановлюють необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядуван-

ня про проведення мирного зібрання, яке може мати як релігійний, так і нерелігійний характер.

Вирішуючи цю справу по суті, Суд разом з тим констатував суттєву законодавчу прогалину, допущену Верховною Радою, яка за 25 років незалежності України так і не спромоглася прийняти окремий закон про мирні зібрання. Разом з тим у тому ж Рішенні Суд позбавив юридичної чинності підзаконний релікт радянського парламентаризму, а саме - Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року № 9306-ХІ, яким було передбачено порядок проведення громадянами мирних зібрань лише за умови отримання дозволу відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

2017 рік ознаменувався, як мінімум, двома знаковими рішеннями Конституційного Суду стосовно парламенту.

Так, 20 грудня було ухвалено Рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту», згідно з яким не могла бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року». У Рішенні у даній справі Суд ще раз зацентрував увагу на вимогах, яких повинен дотримуватися законодавець при прийнятті законів. Зокрема, держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків: він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку. Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності.

У своєму Рішенні Суд справедливо зазначив, що формулювання «диктаторські закони», використане в оскаржуваному Законі, порушує цю правову визначеність, адже 16 січня 2014 року Верховна

Рада прийняла одинадцять законів України, а тому неможливо однозначно встановити, які з них належать до категорії «диктаторських», що, у свою чергу, уможливило його довільне трактування у правозастосовній практиці і може призвести до сваволі. Також чи не вперше у своїй діяльності Суд звернувся до фактичних обставин, що супроводжували прийняття оскаржуваної норми у сесійній залі. Зокрема, у Рішенні зазначалось, що більшість законів у той день ухвалювалися парламентом без обговорення, без використання електронної системи «Рада» та шляхом підняття руки.

Разом з тим Суд констатував, що депутатський індемнітет в Україні не має абсолютного характеру, адже частиною другою статті 80 Конституції України передбачено відповідальність народного депутата України за образу чи наклеп. Проте Основним Законом України не встановлено жодних інших застережень стосовно голосування народного депутата України у парламенті та його органах. Тобто право вільного голосу народного депутата у Верховній Раді України та її органах є абсолютним, а отже, він не може нести юридичної відповідальності за результати голосування, навіть якщо ці закони згодом отримали негативну суспільну оцінку. Як наслідок, оскаржувана заявником норма була визнана неконституційною.

Важливий внесок у розуміння статусу народного депутата України зробило Рішення від 21 грудня 2017 р. у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії, яке отримало серед юридичної спільноти назву «справа про партійну диктатуру». Положення, які суб'єкт права на конституційне подання просив визнати неконституційними, передбачали, зокрема, можливість вилучення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі після встановлення результатів виборів за рішенням вищого партійного органу.

Розглядаючи цю справу, Конституційний Суд зауважив, що Основний Закон покладає на державу в особі законодавця зобов'язання визначити порядок і умови реалізації громадянами України активного і пасивного виборчого права (частина 1 статті 38, пункти 20 і 21 частини першої статті 92), у тому числі порядок висунування кандидатів у народні депутати. Але при цьому Верховна Рада України, здійснюючи відповідне правове регулювання, не

може спотворювати, скасовувати або звужувати зміст та обсяг виборчих прав, що належать громадянам України, та має забезпечити умови для їх вільного волевиявлення (як на стадії висунування кандидатів, так і на стадіях передвиборної агітації, голосування та встановлення результатів виборів), а також поважати результати такого волевиявлення саме як демократичного вибору громадян. Держава зобов'язана виходити з того, що будь-яке обмеження виборчого права може вважатися допустимим лише тоді, коли воно насправді є необхідним і виправданим, впроваджується винятково з легітимною метою та узгоджується з нею. Проте запровадження права вилучати кандидатів у депутати з виборчого списку уже після голосування за ініціативою самої політичної партії та на її власний розсуд фактично призводить до необґрунтованих та непропорційних обмежень як активного, так і пасивного виборчого права. Активне виборче право у такому разі обмежується тим, що із виборчого списку партії, підтриманого виборцями під час голосування, можуть довільно вилучатися кандидати в депутати без врахування волевиявлення виборців, що ставить результати такого волевиявлення в залежність від рішення вищого партійного органу. Обмеження пасивного виборчого права полягає в тому, що статус кандидата в депутати, підтверджений виборцями шляхом голосування, може бути скасовано партійним рішенням.

Таким чином запроваджені зміни щодо вилучення кандидатів у депутати з виборчого списку за ініціативою політичної партії було визнано такими, що суперечать сутнісному змісту конституційного права обирати і бути обраним (частина перша статті 38 Конституції України).

Нарешті, вже поточного року Конституційний Суд ухвалив Рішення від 28 лютого 2018 року у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики» (далі – Закон № 9073). Як і в Рішенні від 20 грудня 2017 р., Суд констатував численні порушення парламентської процедури, як-то: 1) відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення; 2) включення проекту Закону № 9073 до порядку денного

пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення; 3) відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні; 4) позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону № 9073; 5) перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в місцях, які унеможливають особисте голосування; 6) блокування народними депутатами України виступаючих, фізичне перешкоджання голосуванню під час ухвалення проекту Закону № 9073 у залі засідань Верховної Ради України, що завадило народним депутатам України особисто голосувати; 7) голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися в залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073; 8) голосування одних народних депутатів України картками інших, які не знаходились у залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073.

Отже, сукупність наведених обставин вказувала на те, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України, що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України. Тому цілком закономірно, що Конституційний Суд дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону. У кінцевому підсумку, викладене й стало підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України.

Разом з тим до вказаного Рішення було додано одинадцять (рекорд за всю історію українського конституційного судочинства!) окремих думок суддів, включаючи суддю-доповідача у справі І. Д. Сліденка, які здебільшого стосувалися не стільки резолютивної, скільки мотивувальної частини Рішення.

Зокрема, в окремих думках зазначалося, що згідно Рішення Конституційного Суду Закон України «Про засади державної мов-

ної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI із змінами (далі – Закон 2012 р.), визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом цього Рішення. Разом з тим варто враховувати, що свого часу законодавець пов'язував ухвалення вказаного Закону із втратою чинності Законом Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28.10.1989 року (далі – Закон 1989 р.), про що безпосередньо йшлося в пункті 2 «Прикінцевих положень» Закону 2012 р. Отже, залишається нез'ясованим питання: чи повинні в українському правопорядку знову застосовуватися положення Закону 1989 р. у зв'язку із визнанням Закону 2012 р. неконституційним чи ні?

На думку суддів, зазначене питання ніколи б не виникло, якби Конституційний Суд, як це впливає зі статей 91 і 97 Закону про Конституційний Суд від 13.07.2017 р., самостійно вирішив би його у своєму Рішенні (як це, наприклад, було зроблено ним у Рішенні від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом, в результаті якого положення Закону України «Про Конституційний Суд України» відновили свою дію в попередній редакції) або хоча б рекомендував законодавцю ухвалити нове регулювання мовних відносин у зв'язку з визнанням неконституційним Закону 2012 р. Таке «доручення» законодавцю не викликало б жодних сумнівів, особливо враховуючи той факт, що згідно пункту 4 статті 92 Конституції України порядок застосування мов визначається виключно законом. Як наслідок, визнання Закону 2012 р. неконституційним фактично створило прогалину у цій вельми важливій сфері правового регулювання.

В окремих думках підкреслювалося, що Конституційний Суд зовсім необґрунтовано відмовився від перевірки норм Закону 2012 р. за змістом, обмежившись виключно процедурою його розгляду та ухвалення. Як впливає із безлічі наукових висновків та інших матеріалів, що містяться у справі, Закон 2012 р. багато в чому паплюжив зміст конституційного статусу української мови як державної, загрожував всебічному розвитку і функціонуванню української мови в усіх сферах суспільного життя (ст. 10 Конституції України), ставив під загрозу задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави

(ст. 12 Конституції України), та ін. Усе це, у свою чергу, надавало можливість Конституційному Суду зафіксувати його невідповідність Основному Закону не лише з процедурно-процесуальних, а ще й з матеріально-правових підстав. Таким чином, Конституційному Суду фактично належало визнати, що норми Закону 2012 р. не відповідали Конституції України як за порядком їх ухвалення, так і за змістом.

Визнання же положень Закону 2012 р. неконституційними виключно за порядком їх розгляду та ухвалення створює гіпотетичну можливість для законодавця відновити (продублювати) їх знову повністю або частково, але вже із додержанням усіх процедурно-процесуальних нюансів, про які йдеться в Рішенні Конституційного Суду. Звісно, законодавець в змозі створити й інше, повністю нове регулювання, але при цьому було б вкрай корисним, якби при ухваленні нового регулювання він враховував би ті застереження змістовного плану, які б містилися у більш повному Рішенні Суду.

Тому на думку суддів, визнання положень Закону 2012 р. неконституційними не лише за порядком їх розгляду та ухвалення, але і за змістом самих приписів дало б можливість раз і назавжди виключити з правового поля України норми, які штучно звужують сферу використання української мови, порушують обов'язок громадян спілкуватися державною мовою у публічній сфері і т. і.

Від себе зазначимо, що і перед досліджуваною нами бурхливою п'ятирічкою своєї діяльності Конституційний Суд неодноразово звертався до проблем парламентського права. Можна навіть стверджувати, що за 20 років його діяльності було створено своєрідний «банк правових позицій», які стосуються конституційно-правового статусу парламенту та народних обранців.

Так, показовим «кейсом» виявилася неодноразова перевірка органом конституційної юрисдикції Регламенту Верховної Ради України в цілому. Річ у тім, що політико-юридичною основою Регламенту була і залишається Конституція України, редакція якої від 8 грудня 2004 р. дещо інакше, ніж попередня, визначала нормативні засади роботи українського парламенту. Раніше в ч. 5 ст. 82 Конституції в редакції від 28.06.1996 р. було чітко закріплено, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Кон-

ституцією України і Законом про регламент Верховної Ради України. Аналогічної позиції дотримувався і Конституційний Суд, який в п. 1 резолютивної частини Рішення від 07.07.1998 р. указав на те, що порядок проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, в тому числі випадки та підстави переголосування, підлягають урегулюванню в законі про регламент Верховної Ради України.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. вніс низку доповнень у зазначене законоположення. Зі ст. 82 була вилучена ч. 5, а ст. 83 доповнена положенням про те, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України (без вказівки на його місце в ієрархії правових актів). Також п. 15 ч. 1 ст. 85 оновленої Конституції безпосередньо відніс до повноважень українського парламенту прийняття Регламенту Верховної Ради (знову-таки без вказівки на його юридичну силу).

Вказані конституційні новели дали можливість народним депутатам прийняти 16 березня 2006 р. новий Регламент і ввести його в дію постановою Верховної Ради України, тобто ординарним підзаконним актом. На думку В. П. Колісника, це було пов'язано із небажанням українських парламентарів втягувати в процедуру прийняття цього акта Президента України, оскільки ухвалення Регламенту як Закону України означало б неминуче подання документа йому на підпис. Разом з тим у п. 21 ст. 92 Конституції України збереглося положення про те, що винятково законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів. У самому Регламенті вказувалося, що останній «встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради» (ч. 2 ст. 1 Регламенту). Отже, Регламент був єдиним (а в умовах відсутності в Україні цілої низки законів тільки одним) юридичним актом, у якому були поєднані і систематизовані основні норми та правила, що встановлюють і систематизують на базі конституції правовий статус парламенту, порядок його організації і форми діяльності. Тому цілком виправданим і справедливим було

бажання конституціодавця, щоб акт, який регулює найважливіші відносини в парламентській сфері, мав силу закону. Саме цим керувалися в 1996 р. розроблювачі Основного Закону, які закріпили в ст. ст. 82 і 92 вимогу того, щоб питання організації і порядку діяльності парламенту в Україні регулювалися виключно законом. Отже, ухвалення Верховною Радою Регламенту як постанови, а не закону, прямо суперечило п. 21 ст. 92 чинної Конституції, що було неприйнятним для демократичної і правової держави.

Кульмінацією цієї дискусії стало скасування 1 квітня 2008 р. Конституційним Судом Регламенту Верховної Ради, який був додатком до постанови парламенту. Підставою для цього Рішення послужив імператив п. 21 ст. 92 Конституції, відповідно до якого організація і порядок діяльності парламенту, статус народних депутатів визначаються виключно Законом України. Разом із цим Рішенням було заявлено дві окремі думки, у яких судді П. М. Ткачук і М. А. Маркуш виразили незгоду з прийнятим Рішенням, оскільки, на їх думку, останнє не враховує принцип парламентської автономії, надзвичайно широко трактує призначення Регламенту, ігнорує його нормативну природу як суто організаційно-технічного акта, призводить до парадоксального висновку про те, що навіть питання порядку денного повинні також регулюватися законом.

Не випадково, 19 вересня 2008 року Верховна Рада України ухвалила Регламент, який знову не було прийнято як закон. Як наслідок, у своєму Рішенні від 26 листопада 2009 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо конституційності Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради Конституційний Суд був змушений повернутися до вказаного питання і вдруге визнати парламентський регламент неконституційним.

На жаль, Конституційний Суд далеко не завжди демонстрував подібну послідовність. Так, у низці своїх Рішень, зокрема, від 25 червня 2008 року у справі про перебування народного депутата у депутатській фракції та від 17 вересня 2008 р. у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді, Суд зазначав, що суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій (тобто, по суті, парламентської більшості) є виключно депутатські фракції. Як підкреслював сам Конституційний Суд, названа коаліція фор-

мується за результатами виборів, на основі узгодження політичних позицій депутатських фракцій, з більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради та в місячний строк.

Проте після приходу до влади у 2010 р. В. Януковича, коли депутати з різних парламентських фракцій масово почали переходити до фракції Партії регіонів, Суд у своєму Рішенні від 6 квітня 2010 р. подолав попередню правову позицію, вказавши при цьому, що Конституція України, передбачивши належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їх права самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі щодо входження до складу більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка формує коаліцію. Наявність у народного депутата України такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції. Зазначений підхід Конституційного Суду фактично легітимізував сумнівне з юридичної точки зору посилення позицій тодішнього глави держави та його політичної сили у парламенті.

Узагалі необхідно враховувати, що вільне здійснення народного представництва забезпечується встановленням конституційно-правових гарантій депутатської недоторканності, вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення народним депутатом України своїх повноважень. Зокрема, народний депутат України не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (частина друга статті 80 Конституції України); голосування та позиція, висловлена народним депутатом України стосовно роботи Верховної Ради України та її органів, не може бути предметом розгляду у Верховній Раді України та її органах (частина шоста статті 10 Закону України „Про статус народного депутата України“).

Разом з тим згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про статус народного депутата України» неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальновищезначеним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 24 зазначеного Закону народний депутат зобов'язаний додержуватися вимог Конституції України, цього Закону, закону про ре-

пламент Верховної Ради України та інших законів України. Таким чином, на законодавчому рівні підкреслюється, що попри високі гарантії здійснення депутатської діяльності, надані державою, існують також певні обмеження щодо цього статусу. Зокрема, в зазначених статтях фактично наголошується на забороні народному депутату зловживати своїм високим службовим становищем, зокрема, здійснювати вчинки, прямо заборонені законодавством України, такі, що створюють небезпеку для інших осіб, і т. д.

Певна практика із зазначеної проблеми напрацьована й Конституційним Судом України. Зокрема, у п. 5 мотивувальної частини свого Рішення від 26.06.2003 р. у справі про гарантії депутатської недоторканності КСУ підкреслив, що депутатська недоторканність не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета – не тільки забезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту.

Ст. 80 Конституції України гарантується депутатська недоторканність. Поняття депутатської недоторканності, як зазначається у вказаному Рішенні КСУ, виключає юридичну відповідальність народного депутата за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, а також виключає можливість притягнення його до кримінальної відповідальності, його затримання чи арешт без згоди Верховної Ради.

Більше того, у Рішенні КСУ від 10.04.2003 р. у справі про гарантії діяльності народного депутата України вказується, що на народного депутата розповсюджується загальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності (наприклад, у разі злісної непокори працівнику правоохоронного органу), якщо це не пов'язано з його затриманням чи арештом, для чого потрібна згода Верховної Ради (п. 4 мотивувальної і п. 1.3 резолютивної частини Рішення КСУ від 10.04.2003 р. у справі про гарантії діяльності народного депутата України).

Прикметно також, що у п. 3 мотивувальної частини і п. 1.2 резолютивної частини Рішення КСУ від 10.04.2003 р. у справі про гарантії діяльності народного депутата України підкреслюється, що навіть таке право народного депутата, як безперешкодний доступ до підприємств, установ, органів влади і т. і., повинно мати певні

обмеження. Зокрема, вказав КСУ, «зазначені положення Закону про статус народного депутата застосовуються з урахуванням режиму доступу на окремі об'єкти, стосовно яких законом встановлено спеціальний режим доступу, зокрема пред'явлення чи оформлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата, особистий огляд, огляд та перевірку речей відвідувача».

Звертався Конституційний Суд і до питань, пов'язаних із депутатськими запитами та зверненнями. Саме завдяки цим формам народний депутат України отримує можливість звертатися до Уряду, міністерств, інших посадових осіб з вимогою дати роз'яснення щодо їх політичного курсу або будь-якої іншої проблеми. Історично цей інститут було започатковано ще в англійському парламенті у 1721 р. Право запиту згадувалося також в декреті Установчих зборів Франції від 21 липня 1791 р., що встановлював обов'язок міністрів повідомляти депутатам ті відомості, якими вони зацікавляться.

Депутатський запит визначається в українському законодавстві як вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. До його структурних елементів можна віднести: а) предмет запиту. Звертає на себе увагу та обставина, що у законодавстві відсутнє чітко визначене коло питань, щодо яких народний депутат може направити свій запит. Цю законодавчу конструкцію академік Ю.М. Тодика пояснював тим, що майже неможливо передбачити всі життєві ситуації, які можуть бути підставою запиту. Але Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 05.03.2003 р. у справі про звернення народних депутатів до Національного банку України сформулював правову позицію, згідно з якою у разі надходжень депутатських запитів або звернень, зміст яких не відповідає закону або виходить за межі компетенції адресата, останній не зобов'язаний задовольняти вимоги запиту або приймати пропозицію, яка міститься у зверненні;

б) спосіб заявлення запиту: виключно і безпосередньо на сесії Верховної Ради України; в) суб'єкти направлення запиту: народний депутат, народні депутати чи комітети Верховної Ради України; г) широке коло адресатів запиту: фактично будь-який орган державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації будь-якої форми власності.

Разом з тим Конституційний Суд України у низці своїх Рішень звужив коло адресатів депутатського запиту.

Зокрема, згідно з Рішенням від 19.05.1999 р. у справі про запити народних депутатів України народний депутат не може звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ. Така позиція пояснюється тим, що у відповідності до чч. 1, 2 ст. 126 Конституції України незалежність і недоторканність суддів гарантується Конституцією і законами України, а вплив на них у будь-який спосіб забороняється. Викладені ж у запиті чи зверненні відповідні вимоги чи пропозиції можуть опосередковано справити певний вплив на суддів. Саме тому, що запит має контрольний характер, його заборонено адресувати представникам судової влади, адже суди не повинні бути підконтрольними ні законодавчій, ні виконавчій владі, ані главі держави.

У зазначеному Рішенні вказується, що вимога чи пропозиція народного депутата до керівників органів СБУ не може бути дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян, а у разі відсутності у зазначених документах достатньої інформації про злочин така вимога чи пропозиція не може бути підставою для прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів.

У Рішенні Конституційного Суду України від 11.04.2000 р. у справі про запити народних депутатів до прокуратури вказано, що народний депутат не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у криміналь-

них справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах. У разі ж надходження таких вимог, пропозицій чи вказівок до працівників прокуратури, останні мають діяти у відповідності з чинним законодавством. При цьому Конституційний Суд особливо підкреслив, що народні депутати не мають права втручатися в діяльність органів прокуратури, а запити народних депутатів можуть стосуватися лише питань, пов'язаних саме з депутатською діяльністю. Оскільки законодавчо визначена компетенція органів прокуратури не є питанням, що пов'язане з депутатською діяльністю, то й такі запити не можуть бути направлені до прокуратури. Отже, прокуратура за ступенем самостійності фактично аналогічна судам.

У Рішенні Конституційного Суду України від 20.03.2002 р. у справі про запити і звернення народних депутатів до органів дізнання і досудового слідства викладена правова позиція, згідно з якою народний депутат не має права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються конкретних кримінальних справ. У разі ж надходження до зазначених органів таких вимог і пропозицій, їх керівники, слідчі і посадові особи мають діяти з дотриманням вимог, передбачених КПК України, і не пов'язані обов'язком розглядати їх у порядку розгляду запитів і звернень, а також не несуть відповідальності за невиконання викладених у них вимог та пропозицій.

Разом з тим Конституційний Суд дозволив народним депутатам звертатися із запитом до Міністра внутрішніх справ України, керівників головних управлінь, управлінь і відділів МВС України як керівників органів державної влади, а також до керівників тих підприємств і установ, що належать до сфери управління МВС. Але ці запити знову ж таки не повинні стосуватися конкретних кримінальних справ. У згаданому Рішенні Конституційний Суд особливо підкреслив, що народний депутат взагалі не може адресувати ніякі запити іншим працівникам внутрішніх справ, окрім вищевказаних, зокрема слідчим органів внутрішніх справ і працівникам міліції, які здійснюють функцію органу дізнання.

У Рішенні від 05.03.2003 р. у справі про звернення народних депутатів до Національного банку України Конституційний Суд виклав правову позицію, згідно з якою народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Голови Нацбанку України про надання інформації, яка становить банківську таємницю, а також про здійснення наглядових дій та застосування заходів впливу до банків та осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Нацбанку. Також народний депутат може звернутися із депутатським зверненням до Нацбанку або його посадових осіб про надання інформації, яка становить банківську таємницю, а також про здійснення наглядових дій та застосування заходів впливу до банків та осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Нацбанку. При цьому Голова та інші посадові особи Нацбанку мають діяти з додержанням вимог чинного законодавства і дати письмову вмотивовану відповідь про результати розгляду запиту (звернення) незалежно від того, чи будуть задоволені викладені в них пропозиції, чи ні.

Що стосується направлення депутатських запитів до Президента України, то згідно з ч. 2 ст. 225 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» після оголошення короткого змісту запиту головуєчий на пленарному засіданні оголошує голосування щодо попередньої підтримки такого запиту. У цьому зв'язку варто зазначити, що п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції встановив, що прийняття такого рішення можливо лише на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу парламенту. Як роз'яснив у своєму Рішенні від 14.10.2003 р. Конституційний Суд України рішення про направлення запиту до Президента України приймається Верховною Радою більшістю від її конституційного складу.

Такими є ключові правові позиції, сформульовані Конституційним Судом України по відношенню до національної легіслатури.

2.4. Парламентська опозиція у сучасному світі: порівняльно-правова панорама

У науковій літературі широко вживаним є поділ опозиції на «системну» і «позасистемну». Відповідно до першої відносять ті політичні сили, які хоча й протистоять урядовому курсу, проте залучені до управлінського процесу (у широкому значенні цього слова), мають своїх представників у загальнонаціональних або місцевих легіслатурах й беруть участь у розподіленні політичної ренти. У такому розумінні парламентська опозиція завжди є «системною», оскільки вона, як мінімум, засідає у вищій законодавчій установі країни – парламенті. Її прикладом можуть слугувати німецькі політичні партії «Альтернатива для Німеччини», Вільна демократична партія, Ліва партія, Спілка 90/Зелені, чії депутатські фракції хоча й не увійшли до складу правлячої коаліції ХДС/ХСС і соціал-демократів, проте представлені у бундестазі у відчутній кількості. За влучним висловом одного британського автора, «один дозволяє іншому правити тому, що інший дозволяє першому знаходитися в опозиції»¹.

У свою чергу, «позасистемними» визнаються ті опозиційні рухи, які відмовляються співпрацювати з правлячою елітою, не мають представництва у яких-небудь владних структурах й нерідко ігнорують встановлені у державі «правила гри»². Прикладом останніх може вважатися терористичне угруповання «Фракція Червоної армії», яке протягом десятиріч наводило жах на німецьких бюргерів.

Французька дослідниця К. Беше-Головко, не погоджуючись із розповсюдженим поділом опозиції на «системну» і «позасистемну»³, зазначає, що, на її думку, опозиція системна завжди, оскільки правова система будь-якої держави, зокрема Франції, передбачає інституційні засоби її діяльності та гарантує їх здійснення у межах

¹ Цит. за: Демчук А. Л., Соколов В. И. Место и роль оппозиции в политической системе Канады // США-Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 5. С. 53.

² Гельман В. Я. Политическая оппозиция в России: вымирающий вид ? // Полис. 2004. № 4. С. 52.

³ Окрім вказаної праці В. Я. Гельмана, див., наприклад: Маклаков В. В. Законодательный процесс в современной Франции. М.: ИНИОН, 2014. С. 160, 161.

конституційної системи. Коли ані правова система, ані політична практика не надають таких можливостей опозиції, у неї немає вибору: вона може знаходитися лише поза системою, навіть якщо той чи інший опозиційний рух не налаштований проти держави як такої¹. Окрім зазначеної тези, цитована авторка виокремлює чотири аксіоми будь-якої опозиційної діяльності. Зокрема:

1. *Будь-яка опозиційна діяльність має політичний характер.* Певна діяльність має політичний характер тоді, коли вона зачіпляє політичну сферу, тобто конкретні рішення, що стосуються управління публічними органами влади держави і суспільства. Таким чином, політика пов'язана із різноманітними сферами, у тому числі соціальною та економічною, і будь-яке правове рішення, ухвалене в цих галузях, в реальності має політичний характер. Отже, будь-яка діяльність, що спрямована на оскарження вказаних рішень, у чому й полягає сутність опозиційної діяльності, вважається політичною.

2. *Сутність політичної опозиції – заважати владі й пропонувати альтернативні підходи у межах конституційного ладу.* Метою опозиції, незважаючи на форму її реалізації, є насамперед створення перешкод для влади, але у межах засобів, передбачених законом. Види протесту відрізняються в залежності від суб'єктів, що здійснюють відповідну діяльність (політичні партії, асоціації та ін.).

3. *Природне місце для опозиції – у парламенті.* З точки зору конституційної логіки парламент є природним місцем для дебатів. І хоча роль опозиції завжди виявляється доволі обмеженою внаслідок мажоритарного принципу, проте вона має можливість корегувати політичний шлях, запропонований більшістю, і, звісно, контролювати дії політичної більшості.

4. *В уряді немає місця для опозиції.* У Франції у випадку мажоритарного факту, тобто коли президент представляє політичну більшість парламенту, його уряд складається виключно із представників правлячої партії, без участі опозиції. У випадку так званої коабітації (франц. *cohabitation*), коли політичний напрям, представлений президентом, не співпадає із парламент-

¹ Беше-Головко К. Логика оппозиционной деятельности во Франции // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 83.

ською більшістю, внаслідок конституційного звичаю, започаткованого 1986 р. Президентом Ф. Міттераном, глава держави зобов'язаний сформувати уряд відповідно до політичної більшості у парламенті. У цьому випадку такою, що перебуває в опозиції, визнається та політична партія, яка не має арифметичної більшості у парламенті¹.

Разом з тим слід завжди пам'ятати, що навіть явні аутсайде-ри й маргінали політичного процесу, чи не створені задля поза-системної опозиції, з легкістю можуть перейти до системної, як це, наприклад, сталося із Піратською партією Ісландії, яку очолює соратниця Дж. Асанжа К. Якобсдоттір, що на виборах до ісландського альтингу у жовтні 2016 р. виборола 15 % голосів та отримала 10 місць у парламенті².

Російський дослідник С. О. Поршаков звертає увагу ще на один суттєвий момент, що підкреслює умовність розмежування між правлячою партією і опозицією: у США у федеральних, штатних та місцевих органах виконавчої і законодавчої влади, судах різних інстанцій, у межах центрального та периферійного бюрократичного апарату представлені як республіканці, так і демократи. Система «розподіленого правління», за якої одна з партій контролює державну адміністрацію, а інша – конгрес (або хоча б одну з його палат), протягом 70-80-х рр. минулого століття була тут скоріше нормою політичного життя, аніж виключенням із загального правила³.

У доповіді Венеційської комісії «Щодо ролі опозиції у демократичному парламенті», схваленій на її 84-му пленарному засіданні 15-16 жовтня 2010 р., вказується, що парламентська опозиція складається з тих політичних партій, які представлені в парламенті, але не входять до складу уряду (пункт 11)⁴. Проте парламентсь-

¹ Беше-Головко К. Логика оппозиционной деятельности во Франции // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 82-84.

² Детальніше див.: Кабанов Ю. А. Пиратские партии: мировые тенденции развития // Полития. 2015. № 2. С. 128-142.

³ Поршаков С. Политическая оппозиция в странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. 1993. № 3. С. 39.

⁴ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-rus).

ка опозиція існувала не завжди і далеко не в усіх країнах. Як підкреслював відомий американський політолог Р. Даль, «серед трьох великих веж у розвитку демократичних інститутів, а саме – права брати участь у прийнятті рішень уряду шляхом голосування, права на представництво і права організованої опозиції боротися проти уряду на виборах і в парламенті – останнє у розвиненій формі є настільки новим, що серед існуючих зараз людей є такі, які народилися ще до того, як це право з'явилося у більшості країн Західної Європи»¹.

В українському ж парламенті опозиція сформувалася й розпочала свою діяльність відразу після набуття повноважень народними депутатами, обраними на перших виборах, проведених на альтернативній основі у березні 1990 р. Тоді прокомуністичній «групі 239» у Верховній Раді УРСР протистояла «Народна рада», яка позиціонувала себе як національно-демократична політична сила, що обстоювала альтернативні підходи до визначення стратегії та головних напрямів подальшого демократичного поступу України. У всіх наступних скликаннях Верховної Ради парламентська опозиція існувала, проте її вплив на якість роботи українського парламенту був незначним².

У діючій Верховній Раді України 8 скликання опозиція налічує 187 депутатів, ядро якої – депутати фракції «Опозиційний блок». За підрахунками експертів, у 91 % випадків усі 43 депутати від Опоблоку не підтримували голосування протягом VI сесії Верховної Ради (лютий – липень 2017 р.). У свою чергу, у «Самопомочі», Радикальній партії О. Ляшка та БЮТ існує розкол усередині фракцій. 30 % депутатів «Самопомочі» та 50 % депутатів із фракцій О. Ляшка та Ю. Тимошенко входять до фактичної опозиції, тоді як інша частина їхніх однопартійців підтримують більшість законопроектів разом із коаліцією депутатських фракцій «Блоку Петра Порошенка» та «Народного фронту»³.

¹ Dahl R. A. Preface // Political oppositions in western democracies / Ed. by R. A. Dahl. N. H.: Yale Univ. Press, 1978. P. XIII.

² Колісник В. П. Визнання права на опозиційну діяльність як атрибут сучасної демократичної держави // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 20. С. 41.

³ <https://voxukraine.org/longreads/six-session/index-ua.html>.

Слід відмітити, що незалежно від форми правління, яка існує у державі, вельми показовими є відносини, що складаються по лінії «парламентська опозиція – уряд». Так, у Великій Британії та її домініонах (зокрема, Канаді, Австралії) парламентська більшість, обрана за мажоритарною системою, формує уряд (Кабінет), а лідер правлячої партії, як правило, стає прем'єр-міністром. Відповідно партія, що залишилася у меншості, стає Опозицією (саме так – з великої літери) Її Величності й формує так званий «Тіньовий Кабінет», що у будь-який момент напоготові замінити коронний Уряд¹. Однак у більшості країн світу (і Україна тут не є виключенням) діє так звана ситуативна опозиція, коли парламентар самостійно визначає, хто «свої», а хто – «чужі». Наприклад, член парламенту Бельгії – валлон – із соціальних питань буде голосувати разом із правими фламандцями проти валлонських комуністів, але при визначенні мовної політики – разом з валлонськими комуністами проти правих фламандців². Також доволі розповсюдженою є ситуація, за якою у парламенті домінують одні політичні сили, а уряд контролюють інші, які знаходяться в парламенті у меншості, про що ми вже згадували. Такі уряди можуть мати угоду з однією з домінуючих у парламенті партій, що забезпечує їм стабільну підтримку, хоча можуть й не мати такої угоди. Цікаво, що протягом 1945-1980 рр. середня тривалість існування подібних «урядів меншості» у країнах Європи складала 19 місяців³.

Більше того, як зазначає голова Федерального конституційного суду Німеччини (далі – ФКС ФРН) А. Фосскуле, у цій країні бували ситуації, коли опозиційні партії у Бундестазі (нижній палаті парламенту) складали більшість у Бундесраті (верхній палаті), членами якого є представники урядів федеральних земель⁴. У низці країн, що мають специфічні проблеми у царині національного примирення (наприклад, у Північній Ірландії), уряд взагалі фор-

¹ Детальніше див.: Бруслик О. Ю. Конституційно-правовий статус парламенту Великобританії. Дис... к. ю. н. Х.: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2016. 233 с.

² Голосов Г. В. Сравнительная политология: Учебник. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в СПб, 2001. С. 300.

³ Там само. С. 312.

⁴ Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в ФРГ // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2. С. 60.

мується із представників усіх політичних партій, що потрапили до парламенту¹.

Правовий статус парламентської опозиції традиційно має декілька рівнів регулювання. Перший, найбільш високий – конституційний, існує у порівняно невеликій кількості країн. Наприклад, ст. 114 Конституції Португалії закріплює, що «права демократичної опозиції визнаються на умовах, що визначаються цією Конституцією, і відповідно до закону»². Здійснена у 2008 р. реформа Конституції Франції суттєво оновила норми, що стосувалися опозиції. Зокрема, тепер ст. 51-1 містить бланкетне положення, відповідно до якого «регламентом кожної палати визначаються особливі права опозиційних груп у палаті, а також груп, які становлять меншість»³. У ст. 48 Конституції «П'ятої Республіки» вказується також, що «за рішенням кожної палати один день її засідань протягом місяця присвячується розгляду ініціатив опозиційних груп у відповідній палаті, а також груп, які становлять меншість»⁴. У конституціях низки німецьких земель опозиція не лише згадується, а й має своєрідний конституційно-правовий статус, зокрема їй гарантується «рівність шансів» (ст. 59 Конституції Тюрингії)⁵.

Урегулювання статусу парламентської опозиції є можливим і на рівні окремого закону. Яскравим прикладом тут може слугувати британський Акт про міністрів Корони 1937 р., який офіційно визнає Опозицію Її Величності та закріплює за нею можливості формувати «Тіньовий Кабінет», мати доступ до інформації про стан справ у державі, контролювати Уряд і бути наготові замінити його⁶. Спеціальні закони про правовий статус парламентської

¹ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-rus).

² Цит. за: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-rus).

³ Конституція Французької Республіки (з передм. В. Шаповала). К.: Москаленко О. М., 2018. С. 37.

⁴ Там само. С. 35, 36.

⁵ Румянцев А. Принцип эффективной оппозиции оказался малоэффективным // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 117.

⁶ Бруслик О. Ю. Вказ. тв. С. 26.

опозиції діють у Республіці Кабо-Верде та Македонії¹. Цікаво, що в Україні протягом 2010 р. була чинною стаття 68 Закону «Про Регламент Верховної Ради України», яка мала назву «парламентська опозиція». Відповідно до неї депутатська фракція, яка не була учасником коаліції (фактично парламентської більшості), мала право прийняти рішення про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів. Повідомлення про опозиційність депутатської фракції повинно було оголошуватися на пленарному засіданні Верховної Ради. Також депутатські фракції, що прийняли рішення про опозиційність, могли утворити опозиційне об'єднання депутатських фракцій. У ст. 70 «Права парламентської опозиції на пленарному засіданні Верховної Ради» передбачалося, що суб'єкт (суб'єкти) опозиційної діяльності мали гарантоване право на виступ свого представника тривалістю до трьох хвилин при розгляді таких питань: 1) про засади внутрішньої і зовнішньої політики України; 2) про програму діяльності Кабінету Міністрів; 3) про стан виконання Державного бюджету; 4) про відповідальність Кабінету Міністрів; 5) про загальнодержавну програму економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Проте навіть ці мізерні повноваження парламентської опозиції були вилучені із Закону про регламент 8 жовтня 2010 р., невдовзі після приходу до влади В. Януковича.

Відсутність належної інституціоналізації парламентської опозиції в Україні особливо кидається в око під час дослідження зарубіжного досвіду, адже чіткий розподіл між більшістю і опозицією на нормативному рівні може принести останній додаткові процесуальні переваги. Так, у Німеччині розподіл часу для виступів представників різних фракцій базується на співвідношенні кількості мандатів у кожній з них, але час, що надається фракціям меншості, є непропорційним їх чисельності (у бік збільшення). Суттєвим при цьому є те, що час, який надається правлячій коаліції, включає й час виступів міністрів, які фактично є її делегатами в Уряді – це робиться для того, щоб зекономити час для виступів опозиції (данина так званому «новому» або «внутрішньопарла-

¹ Васильєва С. В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: ИПиПП, 2010. С. 115.

ментському дуалізму»). Навпаки, відсутність такого чіткого розмежування між правлячою і опозиційними партіями (наприклад, у Болгарії) призводить до того, що уряд приймає участь в дебатах як самостійна третя сторона і його представники можуть виступати, коли вважатимуть це необхідним, скорочуючи тим самим час для виступів парламентської меншості¹.

Неабияке значення для діяльності парламентської опозиції мають рішення органів конституційної юрисдикції. Так, у Франції 2006 р. Конституційна Рада проголосила, що положення Регламенту Національних Зборів, яке передбачало обов'язок парламентських груп заявити про свою приналежність до більшості чи опозиції, є несумісним з Конституцією, адже, на думку Ради, воно призводило до необґрунтованої нерівності по відношенню до тих парламентських груп, які відмовлялися зробити це, бо лише після відповідної заяви у них з'являлися певні права на участь у цілій низці парламентських заходів щодо нагляду і контролю². Ще раніше, за часів президента В. Жискара д'Естена, була ухвалена зміна до Конституції, відповідно до якої групи парламентської меншості отримали право звертатися до Конституційної Ради.

У Чехії, за підрахунками спеціалістів, Конституційним Судом було ухвалено біля 15 рішень, що розкривали і захищали принцип політичної конкуренції, серед яких 5 були безпосередньо присвячені питанням парламентської опозиції³.

Але найбільшого розголосу у правничій спільноті набуло рішення ФКС ФРН від 3 травня 2016 р. Річ у тім, що після тріумфальних для федерального канцлера А. Меркель парламентських виборів 2013 р. фракції ХДС/ХСС та Соціал-демократичної партії, що створили так звану «велику коаліцію», отримали 503 мандати із 631 можливих, тобто фактично майже 80 % від загальної кількості місць у парламенті. Як наслідок, під загрозою виявилися механізми, що забезпечували права парламентської меншості. Мова

¹ Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 69, 70.

² [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-rus).

³ Васильева С. В. Указ. соч. С. 123.

йде насамперед про такі повноваження, як позачергове скликання Бундестагу, ініціація парламентського розслідування та процедури абстрактного нормоконтролю у ФКС та ін. У більшості випадків відповідні рішення повинні були ухвалюватися за вимогою однієї четвертої від загальної кількості депутатів (тобто 25 %), проте усі опозиційні партії та їх фракції на останніх виборах отримали менше 20 %.

Суд встановив, що Основний Закон ФРН 1949 р. закріпив принцип ефективної опозиції. На його думку, активна опозиція є важливим фактором контролю за урядом, при цьому реалізація відповідних заходів не повинна залежати від волі парламентської більшості. Саме на вирішення цього завдання спрямовані норми Конституції щодо можливості ініціювання низки питань групами депутатів певного розміру, найчастіше 25 %. При чому не має значення, до яких фракцій ці депутати належать, адже зазначені групи можуть мати суто ситуативний, формально неорганізований характер. Саме тому, на думку Суду, конституція не передбачає яких-небудь особливих прав опозиції чи опозиційних фракцій. Більше того, запровадження таких прав само виявилось б порушенням конституції. Разом з тим практика парламентської діяльності в Німеччині повністю суперечить викладеній Судом ідеалістичній картині. Адже рівень партійної дисципліни, особливо у правлячій фракції ХДС/ХСС, настільки високий, що очікувати, ніби певна значна кількість депутатів із цієї фракції виступить разом з опозицією проти уряду, не варто¹.

Дещо схожими виявилися результати парламентських перегонів у Канаді у 1987 р., коли у провінції Нью-Брансуїк усі місця у парламенті дісталися однієї партії. Тоді прем'єр-міністр Ф. Макке-на доручив декільком парламентарям від власної партії виконувати функції офіційної опозиції, щоб не порушувати звичне функціонування парламентської системи².

Як ми вказували вище, парламентській опозиції у демократичних державах надаються своєрідні процесуальні переваги. Серед можливостей опозиційних фракцій і груп особливо слід виділити наступні:

¹ Румянцев А. Указ. соч. С. 116, 117.

² Демчук А. Л., Соколов В. И. Указ. соч. С. 53.

- участь в створенні керівних структур парламенту. Наприклад, в Німеччині Рада старійшин, до повноважень якої входять визначення порядку денного засідань Бундестагу та досягнення згоди між парламентськими групами щодо призначення голів комітетів, включає до свого складу представників усіх груп. У регламенті Національних зборів Франції встановлений принцип, відповідно до якого керівний орган повинен обиратися таким чином, щоб відобразити політичну конфігурацію палати;

- участь в роботі комітетів/комісій. Це означає право мати представників у комітетах і, відповідно, брати участь у підготовці законів, отриманні інформації, здійсненні контрольних процедур та ін. Наприклад, в Німеччині склад комітетів, як і призначення їхніх голів, повинні бути пропорційними розміру парламентських груп. Проте у цій державі існує неписана традиція, згідно з якою комітет, який багатьма визначається як найбільш впливовий, а саме – бюджетний, завжди очолюється представником опозиційної групи. Регламент французьких Національних зборів також передбачає, що головуючим у комісії з фінансів, загальної економіки і бюджетного контролю може бути обраний лише представник групи, що оголосила себе опозиційною¹. У Канаді 4 з 26 постійних парламентських комітетів очолюються депутатами від офіційної опозиції²;

- також не варто забувати про можливість здійснення парламентського контролю за виконавчою владою, який насамперед є прерогативою парламентської опозиції. Він може бути виражений у вигляді запитань, запитів, інтерпеляцій³. Наприклад, щоденно на засіданні канадської Палати громад 45 хвилин відводиться для запитань і відповідей (question time), коли будь-який парламентар (у тому числі представник опозиції) в змозі усно задати питання міністрам, головам парламентських комітетів і членам апарату Палати громад⁴. У Німеччині кожний член парламенту може

¹ Троицкая А. Указ. соч. С. 71.

² Демчук А. Л., Соколов В. И. Указ. соч. С. 55.

³ Детальніше див.: Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Х.: Легас, 2004. 192 с.

⁴ Демчук А. Л., Соколов В. И. Указ. соч. С. 54.

адресувати Федеральному уряду до чотирьох письмових запитань у місяць, а також двічі запитати представника Уряду під час усного звітування в парламенті¹. Більше того, парламентська група або п'ять процентів депутатів в змозі направити до Уряду запит з метою прояснити будь-яку важливу політичну проблему. Цей механізм отримав назву інтерпеляції.

У Великій Британії 20 днів протягом кожної сесії виділяється задля розгляду питань за вибором опозиційних партій (17 днів відводиться партії офіційної опозиції, а ще 3 дні – другій за чисельністю опозиційній партії). У ці дні опозиція пропонує для обговорення численні політичні та адміністративні питання, які в іншому випадку залишилися б без уваги з боку уряду й парламентської більшості². Дещо аналогічна процедура існує в Канаді – протягом календарного року 22 дні засідань Палати громад (так звані «дні опозиції» – allotted days) розподіляються між опозиційними партіями пропорційно числу депутатських місць, які вони займають. Порядок денний кожного такого засідання формують виключно опозиційні партії, усі висунуті ними пропозиції ставляться на голосування (звісно, крім випадків, коли самі ініціатори пропозицій не вважають їх такими, що потребують голосування)³. Як вказували російські вчені А. І. Ковлер та М. А. Крутоголов, глибокі знавці досліджуваної проблематики, з 1974 р. за ініціативи Жискара д'Естена у французькому парламенті щосереді члени уряду відповідають на запитання депутатів, причому опозиційним об'єднанням надається половина вказаного часу⁴.

Читачеві вже зрозуміло, що усі наведені нами приклади стосуються переважно розвинених країн Європи та Північної Америки. Але залишається відкритим питання, як парламентські опозиції функціонують у менш демократичних країнах, насамперед Південної Америки та СНД.

¹ Троицкая А. Указ. соч. С. 72.

² Там само. С. 75.

³ Демчук А. Л., Соколов В. И. Указ. соч. С. 55.

⁴ Крутоголов М. А., Ковлер А. И. Парламентское право Франции // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М.: ИГП РАН, 1993. С. 88.

Як підкреслюють латиноамериканські автори, парламентська опозиція в іберійському регіоні з давніх часів характеризувалася низкою суттєвих вад. По-перше, більшість латиноамериканських легіслатур є суттєво обмеженими конституціями у власних повноваженнях, адже традиційно президент (каудільйо) тут має більш широкі можливості, особливо у сфері бюджетної політики та низки інших. По-друге, парламенти не мають численного та компетентного допоміжного апарату, як, наприклад, це має місце у європейських парламентах або більш наближеному до них конгресі США. По-третє, політичні партії, від яких депутати обираються до парламентів, намагаються суттєво обмежити самостійність своїх представників під час здійснення ними своїх повноважень¹.

Спеціалістами підраховано, що протягом 1980-2004 рр. у 18 країнах Південної Америки змінилися 87 президентів. З них 70 успішно закінчили наданий ним строк президентських повноважень, 3 померли під час здійснення останніх, а повноваження ще 14 були достроково припинені. Це сталося внаслідок:

- переговорів з опозицією, під час яких глава держави давав згоду на дострокові вибори (класичний приклад – президент Аргентини Р. Альфонсін у 1989 р., який розпочав процес демократизації, але не впорався з економічними негараздами);

- масових протестів, скерованих та організованих опозицією (тут найбільш відомим прикладом може слугувати дострокова відставка президента Перу Фухіморі у 2000 р.);

- процедури імпичменту, ініційованого опозицією у парламентській спосіб. Така доля спіткала менш відомих у нас президентів Бразилії (1992 р.), Венесуели (1993 р.), Еквадора (1997 р.) та Парагваю (1999 р.);

- державного заколоту, знову ж таки інспірованого опозицією. Така причина дострокового припинення повноважень глави держави мала місце в Гватемалі 1993 р. або Еквадорі 2000 р.²

¹ Morgenstern S., Negri J. J., Perez-Linan A. Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America // The journal of legislative studies. 2008. Vol. 14. № 1/2. P. 174.

² Ibid. P. 180-182.

Але насправді трагічна доля спіткала російську опозицію, особливо у світлі вбивства її лідера Б. Немцова. За підрахунками спеціалістів, аж до 1999 р. більше 40 % росіян підтримували на парламентських виборах опозицію (хоча й переважно комуністичну)¹. Після приходу до влади президента В. Путіна у 2000 р. парламентська опозиція була примушена до співробітництва з виконавчою владою (феномен так званого «нав'язаного консенсусу»²). Це сталося завдяки запровадженню у російський дискурс низки правових норм та політичних практик, що суттєвим чином обмежували шанси опозиційних політичних партій на потрапляння до парламенту, зокрема: 1) скорочення числа партій внаслідок більш суворих вимог до їх реєстрації, чисельності та ін.; 2) посилення адміністративного контролю та впливу на партії; 3) запровадження змішаної виборчої системи, що, у свою чергу, призвело до домінування у Державній Думі партійних фракцій; 4) збільшення виборчого бар'єру до 7 %; 5) запровадження можливості для партій висувати своїх кандидатів у президенти, чим скористалася партія «Єдина Росія», що висунула популярного тоді В. Путіна³. Врешті-решт політична опозиція, бодай її ліберальна частина, втратила своє представництво у парламенті ще 2003 р.

Серед новітніх феноменів, пов'язаних з опозицією, можна назвати зародження наприкінці 1990-х – на початку 2000-х рр. та особливо після 2010 р. так званої «правопопулістської опозиції».

З точки зору права цікавий не сам по собі популізм (від лат. *populus* - народ) – вивчення популізму per se все ж таки є справою політологів і політичних аналітиків - а те, чим він знаменний саме для конституційно-правової сфери. Адже популізм, як влучно підмітив В. Д. Зорькін, - це всього лише маніпулювання масовою свідомістю, що використовує цілком природне прагнення людини до благополуччя. А конкретніше - це таке маніпулю-

¹ Макаренко Б. И. Парламентские выборы 2003 г. как проявление кризиса партийной системы // Полис. 2004. № 1. С. 51.

² Гельман В. Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. СПб.: БХВ-Петербург, 2013. С. 109.

³ Макаренко Б. И. Указ. соч. С. 55-57.

вання, яке вибудовується на обіцянці простого вирішення складних проблем, зверненні до так званої простої, пересічної людини. Популізм посилюється в переломні моменти історії, коли чинні еліти і існуючі політико-правові інститути не в змозі впоратися з новими викликами і не здатні вирішувати проблеми, що постають перед людьми¹.

Справді, в сучасному світі накопичилася достатня кількість проблем, які є «живильним середовищем» для політиків калібру Д. Трамп. У їх числі: а) екологічні проблеми - вибір між зростанням промислового потенціалу і дотриманням жорстких природоохоронних стандартів; б) проблеми, породжені масовою імміграцією з країн «третього світу», і їх соціально-економічні наслідки, дилеми «мультикультуралізму» і т. п.; в) моральні проблеми. Головна тенденція в цій області - різке зростання цінності недискримінації членів суспільства ні за яких обставин: гендерних, етнічних, конфесійних, сексуальної орієнтації тощо; г) для Європи - темпи і зміст інтеграції в рамках ЄС, критиковані «справа» за ослаблення національного суверенітету і засилля євробюрократії, «зліва», особливо в останні роки, - за примус до бюджетної економії². Таким чином, сучасний популізм склався навколо артикуляції насущних і нерідко «забутих» офіційною політикою проблем населення тієї чи іншої країни або навіть регіону, і зміцнів на демократичних шляхах. Багато з популістських рухів починали як локальні ініціативи, як, наприклад, італійська «Ліга Півночі», і лише потім, розширюючи свої програми, піднялися до державного рівня.

¹ Зорькин В. Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 4. С. 3.

² Макаренко Б. И. Консерватизм на Западе: основные тенденции современного развития // Консерватизм и развитие: основы общественного согласия / Под ред. Б. И. Макаренко. М.: Альпина Пабlishер, 2016. С. 24.

Станом на 2015 р. еволюція їх представництва у парламентах країн Європи виглядає наступним чином:

| Партія (країна) | 1990-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 | 2006-2010 | 2011-2015 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Партія незалежності (Велика Британія) | | 0,3 % | 1,9 % | 3,1 % | 12,6 % |
| Національний фронт (Франція) | 12,4 % | 15,3 % | 11,3 % | 4,3 % | 13,6 % |
| Ліга Півночі (Італія) | 8,6 % | 10,1 % | 3,9 % | 6,4 % | 4,0 % |
| Справжні фіни | | 1,0 % | 1,6 % | 4,1 % | 18,5 % |
| Йоббік (Угорщина) | | | | 16,4 % | 20,5 % |
| Партія свободи (Австрія) | 20,3 % | 26,9 % | 10,0 % | 14,6 % | 20,5 % |

Тому немає нічого дивного в тому, що для представництва нових суспільних інтересів, породжених зазначеними вище проблемами, з'являються нові партії або, принаймні, нові лідери в рамках існуючих партій. Як зазначає Б. І. Макаренко, подібні сили діють на «краях» сформованої системи, по суті, пропонуючи альтернативні існуючим «лівий» (етатистський) і «правий» (ринковий) порядки денні¹. У свою чергу, схожі ідеологічні установки і проблеми, що послужили приводом для їх артикуляції, народжують у популістських рухів і їх лідерів загальні, наскрізні риси політичної стратегії і тактики.

Перш за все, як справедливо зазначає С. В. Погорельська, декларативна неприязнь до пануючого істеблішменту змушує правопопулістські сили при вступі в передвиборчу боротьбу уникати позначення «партія», недарма серед них так багато «національних»

¹ Макаренко Б. И. Адаптация политических субъектов к вызовам современной политики // Коммуникология. 2016. Т. 4. № 5. С. 123.

та інших «фронтів», «списків», «ліг» і «рухів»¹. Певний виняток становить, мабуть, тільки Д. Трамп, який балотувався в президенти за списками традиційної Республіканської партії, проте це пояснюється швидше особливостями двопартійної системи в США, при якій незалежному кандидату практично неможливо добитися перемоги.

По-друге, партійний лідер таких політичних сил завжди виступає в ролі глашатая народної волі. В Європі втрата звичного народу лідера для таких партій може навіть обернутися початком політичного кінця (як це поступово відбувається з «Австрійською партією свободи» після загибелі в автокатастрофі її лідера Й. Хайдера). Крім того, їм зовсім не ворожі демократичні системи (як це має місце у правих радикалів). Партії використовують переваги і можливості демократичних систем і більше того - вони вимагають «більше демократії», маючи на увазі під цим, як правило, посилення плебісцитарних моментів на шкоду репрезентативним.

Нарешті, їм притаманне нехтування нормами коректності (згадаємо у зв'язку з цим виступ Трампа на з'їзді республіканців 2016 р.: «Ми не можемо більше дозволити собі бути настільки політично коректними»²). Причому часто ця позиція формулюється в радикальній, загостреній формі. Загально-визнана на Заході консенсусна цінність недискримінації - один з об'єктів відкритої атаки з боку популістів, рухомих колишніми уявленнями про соціальну ієрархію. Така ситуація нерідко виводить популістів за межі політичного істеблішменту, породжує звинувачення в фашистських настроях, нерідко - звужує їх соціальну базу. Так, за Трампа на президентських виборах віддали свої голоси лише 8 % афроамериканського населення, що є одним з найнижчих показників в новітній історії США. За образним висловом професора Принстонського університету Я.-В. Мюллера, популіст поводить немов п'яний гість на вечері: він не дотримується застільної пристойності, грубить

¹ Погорельская С. В. «Вечно вчерашние»: правый популизм и правый радикализм в Западной Европе // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 3. С. 52.

² <https://www.youtube.com/watch?v=4CVTuOyZDI0>.

іншим гостям і навіть примудряється «фліртувати з дружиною господаря»¹.

Наостанок слід зазначити, що правий популізм – це скоріше комплекс безпосередніх політичних реакцій індивідів на розвиток подій, що систематично ущемляє їхні найближчі інтереси, ніж цілеспрямоване практичне втілення певної ідеології.

¹ Muller J.-W. What is populism ? Ph.: Univ. of Pennsylvania Press, 2016. P. 8.

Для нотаток

Наукове видання

**І. С. ХМЕЛЬКО, О. Ю. БРУСЛИК,
О. П. ЄВСЄЄВ, І. В. МУКОМЕЛА**

**СУЧАСНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ:
УКРАЇНСЬКИЙ ТА СВІТОВИЙ ВИМІРИ**

Монографія

Відповідальний за випуск Н. М. Ярошенко
Видано в авторській редакції. Коректор В. В. Лук'янчук
Комп'ютерна верстка та дизайн І. В. Москалюк

Підписано до друку 22.11.2018 р.
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум.-друк. арк. 10,40. Наклад 300 прим. Зам. №2211/1

Надруковано з оригінал-макета,
виготовленого Видавництвом "Юрайт"
(Свідоцтво про внесення до державного реєстру суб'єктів
видавничої діяльності: серія ДК № 4236 від 22.12.2011 р.),
в друкарні ФО-П Дуонова Т.В.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12. тел: (057)717-28-80
e-mail: promart_order@ukr.net