

# ПЕРІОДИЧНА ЗМІНА ФОРМИ ПРАВЛІННЯ ТА ТРАНСФОРМАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНОЇ СТРУКТУРИЗАЦІЇ



**В. КОЛІСНИК**

*доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
професор кафедри конституційного права України  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)*

Відновлення демократичного поступу українського суспільства залежить від різноманітних чинників й передусім — від вибору оптимальної моделі форми правління та формування системи сучасного парламентаризму. Як слушно зазначає О. Романюк, «одним з суттєвих чинників, що гальмують демократичне реформування українського суспільства, є неефективність діяльності парламентської влади... Неефективність зумовлює її політична конфігурація, яка має конфронтаційний, фрагментарний та динамічний характер. Верховна Рада поляризована на два політичні табори, які, не маючи спільних позицій щодо цінностей та цілей суспільного розвитку, перебувають у стані перманентного конфлікту» [1, 13]. Саме тому постала потреба переосмислити та проаналізувати головні результати переходу до парламентсько-президентської форми правління після конституційної реформи 2004 р. та особливості трансформації українського парламентаризму, які пов'язані зі спробою штучного впровадження політичної структуризації.

За структурою Верховна Рада України є однопалатним парламентом. Разом з тим можна виокремити внутрішню політичну та формально-організаційну структуру Верховної Ради як однопалатного парламенту. До політичної структури відносяться депутатські фракції, коаліція депутатських фракцій та парламентська опозиція. До формально-організаційної — перш за все парламентські комітети, тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії. Сучасна державотворча практика наочно продемонструвала, що українська політична еліта дуже довго шукала політичний компроміс у першій половині 1990-х років і врешті-решт так затягла процес підготовки нової Конституції, що ухвалила її лише у 1996 р. На той час практично всі інші колишні союзні республіки вже ухвалили нові конституції та навіть встигли внести до них зміни. Згодом, у 2004 р., була проведена конституційна реформа, яка призвела до зміни форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську та була спрямована на «істот-

не посилення ролі партій у структуризації парламенту, при формуванні виконавчої вертикалі та у виборчому процесі», на запровадження «більш раціональної та ефективної системи влади, створення якої є можливим тільки за умови розбудови відповідально діючої партійної системи та громадянських інститутів» [2]. Політичне структурування мало б забезпечити стабільність роботи парламенту і всього механізму здійснення державної влади з огляду на досвід європейських держав [3]. В. Сіренко висловив переконання, що «відходячи від президентської форми правління, наша країна відійде від протистояння виконавчої і законодавчої влади, від кланово-олігархічного впливу на владу, від постійних порушень Конституції і законів, від указного права, від прокурорської, міліцейської і судової сваволі, за вказівкою чиновників. Політичне життя країни наповниться змістом інтересів усіх класів і соціальних верств суспільства через діяльність політичних партій та інших об'єднань громадянського суспільства» [4]. Проте державотворча практика пішла зовсім іншим шляхом і створити більш ефективну систему здійснення державної влади не вдалося.

Насправді парламентські вибори, проведені у 2006 р. та 2007 р. на пропорційній основі, суттєво знизили якісний рівень депутатського корпусу, оскільки до виборчих списків було внесено мало досвідчених політиків та яскравих особистостей, здатних аналізувати політичні процеси та запропонувати обґрунтовані варіанти необхідних рішень, адекватних вимогам часу. Натомість значну частину виборчих списків становили громадяни, які не мали ні досвіду, ні прагнення до політичної діяльності, ні навичок та бажання працювати з документами, а голосували переважно за вказівкою партій-

них лідерів. До того ж і формування виборчих списків досить часто здійснювалося кулуарно, без дотримання статутних норм партійної демократії (без обговорення кандидатур, без ознайомлення з проектом виборчого списку тощо). Зрозуміло, що кандидати в депутати, котрі обіймали прохідні місця у виборчому списку з порушенням демократичної процедури та на підставі кулуарних домовленостей, апіорі не могли стати надійною опорою демократичних перетворень та сприяти впровадженню нових демократичних традицій у повсякденну парламентську діяльність. Пропорційна виборча система потягла за собою істотне збільшення у парламентській залі кількості конформістів, котрі перетворили голосування за вказівкою у буденне явище.

У результаті запровадження пропорційної виборчої системи український парламент, по-перше, перестав бути представницьким органом: так, у 2006 р. від Києва було обрано понад 200 депутатів, від Донецької області — 53, а від Буковини та Закарпаття лише по 2 депутати. По-друге, більшість політичних партій в Україні були на той час скоріше «паперовими», аніж реальними. Значна частина українських партій залишається такими й дотепер. Тому пропорційна виборча система не виправдала покладених на неї надій, не сприяла підвищенню рівня політичної відповідальності Верховної Ради України за стан справ у державі, не призвела до посилення її співпраці та взаємодії з урядом [5, 42–43] та не спричинила якісних, демократичних змін у парламентській діяльності. Згодом стало очевидним, що із запровадженням пропорційної виборчої системи надто поспішали, а до неї варто було йти поступово: лише через змішану пропорційно-мажоритарну виборчу систему [1, 32]. Повер-

нення до зазначеної виборчої системи відбулося з ухваленням Закону України від 17 листопада 2011 р. «Про вибори народних депутатів України».

Політичні партії в Україні досить часто зорієнтовані на лідера, що істотно звужує можливості для внутрішньопартійних дискусій та колективного ухвалення рішень, що є запорукою демократичного вектору розвитку будь-якої партії. Конституційна реформа 2004 р. сприяла не розвитку багатопартійності, а консервації своєрідних «феодально-станових» відносин, що фактично склалися у внутрішньо організаційній діяльності багатьох партій. Як слушно зазначає Г. Берченко, «можна зустріти парадоксальну ситуацію, коли партії, домагаючись демократизації політичної системи і проголошуючи принцип політичного плюралізму, ігнорують демократичні процедури у внутрішньопартійному житті» [6, 12]. Досвід застосування недемократичних методів роботи в партії нерідко переносився й до парламентських фракцій та набув значного поширення. Але ж не можна збудувати демократичну державу за допомогою парламенту, який живиться недемократичною партійно-політичною практикою. До того ж українські «політичні партії і парламентські фракції є вкрай непоступливими і егоїстичними. Все це загрожує тим, що український парламентаризм ризикує бути хронічно стагнаційним у своїх реакціях на виклики часу» [7, 4].

Загалом запровадження тієї політичної реформи не призвело ні до справжньої політичної структуризації парламенту, ні до підвищення відповідальності політичних партій, ні до нової якості у діяльності парламенту, ні до нового, більш результативного рівня взаємодії парламенту та уряду. Вона не стала втіленням політичного компромісу ще й тому, що підготовка до неї виявила профанацію попереднього громад-

ського обговорення та нехтування численними зауваженнями, застереженнями та експертними оцінками. Саме тому, можливо, варто було б починати з впровадження системи зовнішнього контролю за дотриманням демократичних процедур у внутрішньо-організаційній діяльності партій і лише згодом, отримавши якісно новий рівень партійної демократії, переходити до парламентської форми правління.

Проаналізувавши систему ухвалення рішень більшістю, Є. Бьокенфьорде дійшов висновку, що для демократії «це не просто технічний прийом, без застосування якого практично не може з'явитися жодне рішення, а скоріше її принципова особливість... Внутрішня потреба демократії ухвалювати рішення більшістю голосів впливає з принципів свободи самовизначення індивідів та рівності їх в умовах демократії» [8, 42]. Однак в українському парламенті голосування одних депутатів за інших тривалий час було доволі поширеним явищем, що спотворювало волевиявлення парламенту попри пряму конституційну вимогу. Поспішна конституційна зміна форми правління в процесі проведення політичної реформи 2004 р. не лише не вирішила цю проблему, а й поглибила її та спричинила перманентну, системну парламентську кризу. Порушення принципу особистого голосування у парламентській залі ще й дотепер ставить під сумнів результати таких голосувань через порушення засадничих постулатів демократії, адже в такому разі навряд чи можна упевнено стверджувати, що рішення було ухвалене саме більшістю.

Тривалий період прийняття законів та інших рішень в українському парламенті здійснювалося взагалі без обговорення, а інколи навіть без попереднього ознайомлення із законопроектом чи проектом іншого рішення. Саме

так, без будь-якого обговорення, 8 грудня 2004 р. остаточно було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України». Виникла унікальна ситуація, адже зміна форми правління відбулася у парламенті взагалі без парламентської дискусії, попри те, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові» (ч. 3 ст. 5 Конституції України) і саме тому перехід до парламентсько-президентської форми правління мав би відбуватися шляхом всеукраїнського референдуму. Згодом ухвалення законів без обговорення (чи майже без обговорення) увійшло в звичну практику діяльності українського парламенту й набуло останніми роками значного поширення.

Разом з тим навіть всебічне обговорення законопроектів та проектів інших правових актів не завжди здатне гарантувати ухвалення найбільш оптимальних та зважених рішень. При цьому визначальним фактором напевно ще довго залишатиметься рівень фахової підготовки парламентарів та усвідомлення ними нагальних потреб суспільства, їх прагнення врегулювати певні відносини передусім з огляду на суспільні інтереси. Дж. Міл слушно вказував на дві головні небезпеки представницької форми врядування: недостатній розвиток інтелектуальної культури та вплив інтересів, які «суперечать меті загального добробуту суспільства» [9, 204]. Однак політична структуризація не призвела до більш повного врахування суспільних потреб у процесі здійснення парламентом покладених на нього функцій.

Оскільки головним засобом впливу на процес українського державотворення з боку Верховної Ради України є прийняття законів, першочерговим завданням має стати відновлення демократичної організації законодав-

чого процесу, переосмислення пріоритетів й основних акцентів у законотворчості та змістовного її наповнення саме з огляду на суспільні інтереси. Йдеться перш за все про очевидні прогалини в законодавчому регулюванні. Досить часто залишається надмірно ускладненим і неоптимальним законодавче врегулювання різних сфер життєдіяльності, починаючи від податкового законодавства та бухгалтерської звітності й закінчуючи виборчими процедурами та референдним процесом. Обтяжливе адміністрування різних податків, зборів, внесків, митних та інших платежів обумовлене передусім їх надмірною кількістю, штучною ускладненістю і могутнім пресом суперечливого підзаконного регулювання, що створює додаткові можливості для впровадження різноманітних корупційних схем, істотно гальмує розвиток економіки та суттєво звужує податкову базу й відповідні податкові надходження до бюджету. Численні законодавчі та підзаконні перепони, як і багато років поспіль, все ще дестимулюють підприємницьку активність, продовжують виштовхувати підприємців у сферу тіньової економіки.

Насправді Україна все ще перебуває на етапі пошуку оптимального варіанта власної моделі парламентаризму, хоча світовий досвід наочно продемонстрував усі переваги та недоліки різних його моделей: моністичної, дуалістичної, консенсусної, раціоналізованої та ін. Надії, що пов'язувалися із запровадженням пропорційної виборчої системи (яка мала б стимулювати політичну структуризацію парламенту) та з підвищенням ролі Верховної Ради України у системі здійснення державної влади, не виправдалися. Хоча парламентський спосіб формування уряду ставав тоді більш демократичним та мав би спонукати до широких політичних консультацій, пошуку політичних

компромисів та більш плідної й ефективної взаємодії різних політичних сил.

Зі зміною форми правління у 2004 р. зазнали істотної трансформації конституційні засади взаємовідносин органів державної влади між собою. Ще й до того не зовсім оптимальна та недостатньо узгоджена система «стримувань і противаг» була суттєво розбалансована. На функціонуванні державного механізму негативно позначився передусім невдалий та логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом. Конституційна реформа не лише не усунула окремі протиріччя та непорозуміння у взаємовідносинах між органами державної влади, а й істотно поглибила їх, створила низку суттєвих перешкод на шляху до плідної взаємодії державних інституцій. Далися взнаки і штучна політична

структуризація, і політичний конформізм, і політична корупція. У зв'язку з цим С. Серьогіна слушно зауважує, що «наявні проблеми були зумовлені не стільки недоліками здійснених змін, скільки неусталеністю політико-правової практики» [10, 691].

Схожі загрози очікують на українське суспільство ще й по сьогодні у зв'язку з черговим поверненням до парламентсько-президентської форми правління на початку 2014 р., з тією лише різницею, що такі ризики та небезпеки є насправді набагато загрозливішими, оскільки український парламент у 2010–2014 рр. не зміг нічого протиставити свідомій руйнації принципу поділу державної влади та конституційної системи «стримувань і противаг» шляхом формування так званої «владної вертикалі» попри застереження науковців і політичних експертів.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Романюк О. І. Політична структуризація парламентської влади як передумова демократичного реформування українського суспільства // Соціально-політичний механізм правотворчості. Дев'яті Харківські політологічні читання : зб. наук. ст. — Х., 1999.
2. Тацій В. Я. Конституційна реформа — шлях до політичного компромісу та соціального миру // Тижневик 2000. — 2004. — 31 груд.
3. Ларін М. Політична структурованість як фактор стабільності роботи парламенту // Юридичний вісник України. — 2005.— № 5. — 5–11 лют.
4. Сіренко В. То що нас очікує — охлократія, авторитаризм чи парламентська республіка? // Голос України. — 2005. — № 33. — 22 лют.
5. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : моногр. / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. — Х., 2010. — 384 с.
6. Берченко Г. В. Внутрішня організація політичних партій як предмет конституційного регулювання // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 12.
7. Речицький В. Юридичний коментар до нового порядку формування парламентської коаліції в Україні // Права людини. — 2010. — № 13.
8. Государственное право Германии. — М., 1994. — Т. 1.
9. Міл Дж. С. Про свободу : есе. — К., 2001.
10. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики. — Х., 2013.

#### REFERENCES

1. Romaniuk O. I. Politychna strukturyzatsiia parlamentskoi vlady yak peredumova demokratychnoho reformuvannia ukrainskoho suspilstva [Political Structuring of Parliamentary Power as a Prerequisite for Democratic Reform of the Ukrainian Society], *Sotsialno-politychnyi mekhanizm pravotvorchosti. Dev'iaty Kharkivski politolohichni chytannia*, Kharkiv, 1999.
2. Tatsii V. Ya. Konstytutsiina reforma — shliakh do politychnoho kompromisu ta sotsialnoho myru [Constitutional Reform is a Way to Political Compromise and a Social Peace], *Tyzhnevyyk 2000*, 2004, 31 hrudnia.



3. Larin M. Politychna strukturovanist yak faktor stabilnosti roboty parlamentu [Political Structure as a Factor of Stability in the Work of the Parliament], *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, 2005, no. 5, 5–11 liutoho.
4. Sirenko V. To shcho nas ochikuie — okhlokратиia, avtorytaryzm chy parlamentska respublika? [What's in Store for us — the Ochlocracy, Authoritarianism or Parliamentary Republic?], *Holos Ukrainy*, 2005, no. 33, 22 liutoho.
5. Pravovi osnovy formuvannia ta funktsionuvannia orhaniv derzhavnoi vldy u konteksti ievrointehratsii [The Legal Basis for the Formation and Functioning of Public Authorities in the Context of European Integration], Kharkiv, 2010, 384 p.
6. Berchenko H. V. Vnutrishnia orhanizatsiia politychnykh partii yak predmet konstytutsiinoho rehuliuвання [The Internal Organization of Political Parties as a Subject of Constitutional Regulation], *Biuletен Ministerstva yustytzii Ukrainy*, 2009, no. 12.
7. Rechytyskyi V. Yurydychnyi komentar do novoho poriadku formuvannia parlamentskoi koalitsii v Ukraini [Legal Commentary to New Order in the Formation of Parliamentary Coalition in Ukraine], *Prava liudyny*, 2010, no. 13.
8. Gosudarstvennoe pravo Germanii [Law of Germany], Moscow, 1994, vol. 1.
9. Mill J. S. Pro svobodu [On Liberty], Kyiv, 2001.
10. Serohina S. H. Forma pravlinnia: pytannia konstytutsiino-pravovoi teorii ta praktyky [Form of Government: Issues of Constitutional and Legal Theory and Practice], Kharkiv, 2013.

**Колісник В. П. Періодична зміна форми правління та трансформація українського парламентаризму в контексті політичної структуризації**

**Анотація.** У статті досліджуються головні результати зміни форми правління та перетворення діяльності українського парламенту у зв'язку з запровадженням пропорційної виборчої системи та його політичною структуризацією, а також прогноуються можливі наслідки чергового повернення до парламентсько-президентської республіки.

**Ключові слова:** форма правління, парламент, парламентсько-президентська республіка, пропорційна виборча система, політична структуризація.

**Колесник В. П. Периодическое изменение формы правления и трансформация украинского парламентаризма в контексте политической структуризации**

**Аннотация.** В статье исследуются основные результаты изменения формы правления и преобразования деятельности украинского парламента в связи с учреждением пропорциональной избирательной системы и его политической структуризацией, а также прогнозируются возможные последствия очередного возврата к парламентско-президентской республике.

**Ключевые слова:** форма правления, парламент, парламентско-президентская республика, пропорциональная избирательная система, политическая структуризация.

**Kolisnyk V. The Periodical Change of the Form of the Government and Transformation of the Ukrainian Parliamentarism by the Political Structurization**

**Annotation.** The article investigates the main results of the form of government change and transformation of the Ukrainian Parliament's activities in connection with its political structurization and establishing of proportional electoral system. The article is also devoted to the prediction of possible consequences of another return to a parliamentary-presidential republic.

**Key words:** form of government, parliament, parliamentary-presidential republic, proportional electoral system, political structurization.