

репрезентантом інтересів етнічної більшості, але й працювало б не на об'єднання й консолідацію, а на роз'єднання громадян однієї держави за національними, мовними, культурними, конфесійними ознаками, тобто вело б до деструкції останньої¹.

Треба зауважити, що в Конституції 1918 року нічого не зазначалося щодо прав власності громадян. Приватна власність на засоби виробництва (перш за все земельну) не заперечувалась, але і не гарантувалася. Таким чином, найголовніше питання соціально-економічної організації суспільства, яке і викликало революцію, — питання власності на землю — на конституційному рівні лишалося нерозв'язаним. Укладачі Конституції свідомо обходили його, намагаючись залишити собі на майбутнє щонайбільшу свободу маневрування відповідно до обставин².

Крім того, Конституція не порушувала деяких фундаментальних питань загальнодержавного значення. Зокрема, це стосується державної символіки УНР³. Конституція також не окреслювала кордонів України, хоча й зазначала, що її територія є неподільною.

Через гетьманський переворот Конституція УНР 1918 року не набрала чинності. Але зміст Основного Закону доби Центральної Ради дає підстави стверджувати, що з точки зору права він хоча й був недостатньо професіональним⁴, проте важливим як документ часу. Конституція УНР 1918 року донесла до нас провідні ідеї творців української державності, що дозволяє стверджувати, що Українська Центральна Рада складалася з ліберальних, глибоко гуманних і демократичних діячів, які намагалися створити законодавчі підвалини справедливого суспільного життя в Україні.

І нарешті, Конституція УНР 1918 року відіграла роль величезної історичної ваги — юридично оформила відродження державності України.

¹ Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. Історико-генетичний аналіз. — К., 1995. — С. 127.

² Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. — С. 126.

³ Див.: Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. — К., 1995. — С. 181.

⁴ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. — К., 1993. — С. 48–49.

Ю. Г. Барабаш, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРНУ

Розвиток засад парламентаризму в Україні

Історія української політико-правової думки нараховує вже не одне сторіччя. Вітчизняні дослідники брали за об'єкт своєї уваги різні сторони державного будівництва. Переважно розглядалися питання розвитку української державності, створення дієвого механізму державної влади та встановлення територіального устрою української держави. Безперечно, оцінка запропонованих мислителями ідей повинна враховувати тогочасні історико-політичні умови.

Одним із питань, що привертала увагу вчених у кожен із періодів української державності, було створення дієвих представницьких установ. Знайшло воно своє належне відображення і в Конституції гетьмана України Пилипа Орлика.

Мета цієї статті — проаналізувати основні погляди на явище парламентаризму; розглянути окремі засади парламентаризму, започатковані в Конституції Пилипа Орлика; встановити, наскільки ідеї Пилипа Орлика співвідносяться із сучасним конституційно-правовим регулюванням діяльності українського парламенту, та проаналізувати подальший розвиток українського парламентаризму в аспекті конституційної реформи, що відбувається в Україні.

Слід зазначити, що питання політико-правової природи парламентаризму та розвитку його засад досліджували такі вчені, як

Ю. М. Тодика, В. Ф. Погорілко, А. З. Георгіца, В. М. Шаповал, В. С. Журавський, Г. С. Журавльова, В. М. Єрмолаєв та інші¹.

Методологічно важливим на першому етапі даного дослідження є встановлення значення самого терміна «парламентаризм». Так, на думку А. З. Георгіци, парламентаризм — це «визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади у державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного і установчого характеру, в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни»². Акцентується увага на функціональній ролі парламентаризму і у визначенні, що пропонується Г. С. Журавльовою: парламентаризм характеризується як «політико-правовий режим організації і діяльності державного механізму, за умов якого наявна особлива і реальна роль у здійсненні владарювання самого парламенту»³. Разом з тим у літературі зустрічається більш широке трактування парламентаризму: він розглядається в аспекті становлення правової державності. Так В. С. Журавський цілком слушно зазначає, що «в основі сучасного розуміння парламентаризму — ознаки вільного демократичного ладу, якими стали визнання і гарантування права на самовизначення народу, народного суверенітету, демократія, сво-

¹ Див.: *Тодика Ю. Н.* Конституція України: проблеми теорії та практики: Монографія. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.; *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці: Рута, 1998. — 484 с.; *Журавльова Г. С.* Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук.: 12. 00. 02. — Х., 1999. — 19 с.; *Погорілко В. Ф.* *Ставнійчук М. І., Федоренко Г. О.* Український парламентаризм // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2001. — С. 86–113; *Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм. — К.: Основа, 1993. — 143 с.; *Журавський В. С.* Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — Одеса, 2001. — 36 с.

² Див.: *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — С. 20.

³ Див.: *Журавльова Г. С.* Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні. — С. 10;

бода, повага до прав і свобод людини і громадянина (права на життя, свободу і особисту недоторканність), поділ влади, відповідальність уряду, дотримання законності у діяльності виконавчої влади, незалежність судів, принцип багатопартійності та ін.»¹. Хоч при подальшому розгляді цього політико-правового явища автор знов-таки акцентує увагу на переважаючій ролі парламенту в державному механізмі як основній рисі парламентаризму.

На основі цих та інших робіт, присвячених парламентській тематиці, можна зробити висновок про те, що парламентаризм розглядається виключно як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство парламенту всередині державного механізму².

Однак більш глибоке дослідження явища парламентаризму, особливо в аспекті зв'язку парламентаризму з такою визначальною засадою конституційного ладу, як народовладдя³, дозволяє зробити певні висновки. По-перше, парламентаризм як режим здійснення державної влади, насамперед, характеризується закріпленням за парламентом статусу єдиного представницького і законодавчого органу влади, який активно виконує покладені на нього функції по реалізації і захисту інтересів народу. При цьому його рішення мають беззаперечний авторитет серед всіх суб'єктів права, особливо, серед органів і посадових осіб виконавчої влади.

По-друге, парламентаризм дуже тісно пов'язаний з народовладдям, оскільки при відсутності ефективного органу народного представництва немає ніяких підстав говорити про повноцінне втілення в життя принципу народного суверенітету, оскільки, нереалізованою залишається його «представницька» складова. При цьому іноді саме парламентаризм називають «індикатором міри, рівня народовладдя» в тій або іншій державі⁴.

¹ Див.: *Журавський В. С.* Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму. — 36 с.;

² Див.: *Могунова М. А.* Скандинавський парламентаризм. Теорія і практика. — М.: Російськ. гос. гуманит. ун-т, 2001. — С. 22–23.

³ Більш детально див.: *Барабаш Ю. Г.* Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2004. — № 4. — С. 47–51.

⁴ Див.: *Степанов І. М.* Формула народовладдя: основи конституційної концепції // Конституційний строй Росії. — М.: ИГП РАН, 1996. — Вып. 3. — С. 5.

Безперечно, сучасне розуміння режиму парламентаризму є результатом еволюції політико-правових поглядів на місце та роль представницьких установ у системі органів державної влади.

Безпосередньо Пилип Орлик також вважав, що заради нормального функціонування української держави необхідним є започаткування представницьких установ. Його погляди щодо представницьких інституцій були втілені у нормах запропонованих ним до проекту Конституції.

«З ... генеральними старшинами, полковниками і генеральними радниками повинен теперішній ясновельможний гетьман, а також його наступники радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи і немає права нічого вирішувати, розпочинати і здійснювати своєю волею без попереднього розгляду і схвалення ними»¹. Подібне формулювання дозволяє зробити висновок про розуміння П. Орликом значення колегіального вирішення важливих державних справ із залученням представників різних соціальних верств, як для легітимації прийнятих гетьманом рішень, так і для їх більшої обґрунтованості та виваженості. Безперечно, що в жодному разі не слід абсолютизувати запропоновані П. Орликом процедури прийняття рішень з точки зору їх демократичності. Адже, як вже наголошувалось, аналіз запропонованих ідей повинен здійснюватись крізь призму тогочасного розвитку суспільства. Тому, безумовно, автор першої європейської конституції, хоча і усвідомлював значення та роль представників народу, проте не заперечував провідну роль у державному управлінні гетьмана як одноосібного глави держави.

З часом значення представницьких установ значно змінилось. У сучасних умовах ми розуміємо парламент не як дорадчий орган при главі державі, а як «виборну колегіальну установу, що має законодавчі, фінансові, контрольні і судові повноваження і поширює свою юрисдикцію, як правило, на всю територію держави»².

Разом з тим, слід звернути увагу на той факт, що поряд із консультативною функцією представницьких зборів козацької держави, Пилип Орлик вважав за необхідне наділити таку владну інституцію

¹ Текст Конституції П. Орлика взято із матеріалів сайту Бібліотеки Верховної Ради України: URL: <http://www.rada.gov.ua>

² Див.: Конституционное право: Словарь. – М.: Юристъ, 2001. – С. 323.

ще й контрольними повноваженнями. Ця ідея була втілена в такі норми конституційного тексту: «Якщо ж у діях ясновельможного гетьмана буде спостережено щось незгідного справедливості, хибного щодо військових прав і вольностей чи зловорожого Вітчизні, то генеральні старшини, полковники і генеральні радники владні використати свободу голосу, щоб особисто або ж — якщо того вимагатиме крайня і невідклична потреба — публічно на нараді висловити докір його ясновельможності і рішуче стримати від зневаги отчистих прав і вольностей, не завдаючи при тому ані найменшої образи високої гетьманській честі. На ті докори ясновельможний гетьман не повинен ані ображатися, ані не має права за них мстити, — навпаки, повинен постаратися виправити переступи».

Подібна засада отримала свій належний розвиток у сучасному конституційному законодавстві. В нинішніх умовах парламент має значно більший арсенал контрольних засобів впливу на главу держави та виконавчу гілку влади. Такими засобами контролю є парламентське розслідування, парламентські слухання, депутатські та парламентські запити, діяльність спеціалізованих парламентських інституцій.

Попри те заслуговує на увагу критерій, яким повинні були користуватись представники козацтва при оцінці діяльності гетьмана, — відповідність дій гетьмана вимогам справедливості, поваги до прав козацтва та захист інтересів Вітчизни. Безперечно, така оцінка має більше політичний, аніж правовий характер. Водночас ми бачимо значну прогресивність тогочасних ідей П. Орлика відносно підстав політико-правової відповідальності глави держави¹.

Якщо проаналізувати сучасне конституційно-правове регулювання інституту імпічменту Президента України, який (інститут) безумовно входить до сфери контрольної діяльності парламенту, то можна виявити недосконалість підстави притягнення глави держави до конституційно-правової відповідальності. Так, ч. 1 ст. 111 Конституції України передбачає, що Президент може бути усунений з поста в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Щодо «державної зради» як підстави імпічменту, то в цьому питанні можемо констатувати не зовсім адекватне сприйняття

¹ Хоча більш доцільним є вживання в таких випадках терміна «конституційно-правова відповідальність», проте навряд чи можливо виділення в тих історичних умовах подібного виду відповідальності.

практики зарубіжного парламентаризму. Справа в тому, що подібна підстава імпічменту глави держави міститься і в Конституції Франції 1958 р. Мабуть, враховуючи той факт, що Франція, як і Російська Федерація та Україна, є президентсько-парламентськими республіками, при прийнятті Конституцій двох останніх держав був використаний досвід Франції у вирішенні цього питання. Однак при цьому не було враховано, що у французькій юридичній науці та практиці «державна зрада», вчинена Президентом, розуміється не як кримінальний злочин, а, в першу чергу, як «серйозне упущення при виконанні президентських обов'язків» (Ж. Жіккель), «політичний злочин, який полягає у зловживанні своїми обов'язками шляхом дій, що суперечать Конституції та вищим інтересам держави» (М. Дюверже)¹. Про неврахування цього аспекту застосування терміна «державна зрада» свідчить, зокрема, формулювання «та інший (тяжкий) злочин» у текстах статей, присвячених інституту імпічменту, російської та вітчизняної Конституцій.

Щодо українського законодавства, то відповідно до ст. 111 Кримінального кодексу України «державна зрада» може полягати у таких формах: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України. Очевидно, що подібні види об'єктивної сторони є не зовсім прийнятні щодо специфічної діяльності глави держави. На наш погляд, найбільшим чином завданням інституту імпічменту глави держави відповідає така підстава імпічменту, як «порушення присяги Президентом України». Саме присяга глави держави і містить ті державні та суспільні цінності, заради забезпечення та захисту яких повинен діяти Президент: суверенітет і незалежність України, благо Вітчизни і авторитет України, добробут Українського народу, права і свободи громадян, інтереси усіх співвітчизників². За-

¹ Цит. за: Крутоголов М. А. Президент Французской Республики: правовое положение. – М.: Наука, 1980. – С. 126–127.

² Хоча навряд чи можна повністю порівнювати інститут гетьмана, відповідно до Конституції П. Орлика, з сучасним інститутом президентури в Україні, проте слід зазначити, що подібні цінності виділялись як ключові в діяльності глави держави ще три століття тому: додержання вимог справедливості, поваги до прав людини та захист інтересів Вітчизни.

проведення такої підстави зможе, на нашу думку, зробити більш ефективною як процедуру відсторонення глави держави від займаної посади в порядку імпічменту, зокрема, так і контрольну функцію парламенту взагалі.

Дослідження конституційно-правової спадщини української нації набуває особливого значення в аспекті конституційно-правової реформи, результатом якої стало прийняття парламентом 8 грудня 2004 року Закону України № 2222–IV «Про внесення змін до Конституції України». Мета змін Основного Закону — перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки і як наслідок цього — створення механізму відповідальної влади. Основними новелами цього Закону є запровадження імперативного мандату парламентаріїв, який проявляється в достроковому припиненні повноважень народного депутата України, що вийшов із складу фракції політичної партії (виборчого блоку), за виборчим списком якої його було обрано; створення нового суб'єкта державно-правових процесів — коаліції депутатських фракцій. Саме на цю коаліцію покладатиметься відповідальність за формування Уряду та за практичні результати його діяльності.

Попри значний позитив цих конституційних започаткувань не можемо не відмітити ті проблемні моменти, що можуть виникнути після набрання чинності змін до Основного Закону.

Насамперед, мова йде про доволі жорсткі строкові рамки, в яких доведеться створювати коаліцію депутатських фракцій. А саме те, що в разі нестворення протягом одного місяця у Верховній Раді України такої коаліції Президент України зможе достроково припинити повноваження парламенту (нова редакція ст. 90 Конституції України). Однак при цьому не встановлюється жодних обмежень щодо мінімального строку існування депутатської коаліції. Зазначається лише, що в разі припинення існування такої коаліції нова коаліція повинна бути створена протягом того ж місячного терміну (нова редакція ч. 7 ст. 83 Конституції).

Більше того, Основний Закон містить лише відсылку норму щодо врегулювання засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції в Регламенті Верховної Ради (окрім, звичайно, конституційних положень, що стосуються цих питань).

А отже, парламент нового скликання зустрінеться з проблемою практичної відсутності правової бази, яка б регламентувала питання функціонування депутатської коаліції. Справа в тому, що чинний Регламент парламенту був прийнятий ще 27 липня 1994 року. Хоча до нього і були внесені численні зміни, проте він у багатьох своїх положеннях не відповідає ані чинній Конституції, ані тим змінам, що пропонується внести до Основного Закону. Таким чином, можна спрогнозувати ситуацію, коли сформована в парламенті після виборів 2006 року коаліція депутатських фракцій стане черговою марною спробою створити стійку парламентську більшість.

Як і в попередніх випадках, коли були намагання створити такий суб'єкт у межах існуючого конституційно-правового поля, в якому відсутня інституціоналізація парламентської більшості, базовим документом у діяльності коаліції депутатських фракцій стане угода про утворення такої коаліції. Тому важливим з точки зору дослідження засад парламентаризму є з'ясування питання про політико-правову природу угод, які укладаються під час утворення як парламентської більшості, так і опозиції. Зупинимось на більш значущій угоді — угоді про утворення коаліції фракцій, що представляють парламентську більшість. Такі угоди є звичним явищем, зокрема, для німецького парламентаризму. Як зазначається в літературі, коаліційні угоди передбачають розподіл посад у майбутньому уряді, зобов'язання сторін по координації своїх дій у парламенті, створення спеціальних погоджувальних органів (коаліційних комітетів), порядок їх роботи, термін дії угоди тощо¹. Зміст цієї угоди доводиться до відома виборців шляхом публікування її в центральних засобах масової інформації. А це означає, що у випадку порушення угоди однією із сторін така політична сила втратить свою підтримку на наступних виборах. Це є єдиним і головним засобом впливу на сторін угоди, тобто така угода не має правового характеру². Такий підхід, на наш погляд, цілком

¹ Див.: Шльоер Б. Формування парламентської більшості в Німеччині // Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи: Матеріали «круглого столу» (2 лютого 2000 р.). – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2000. – С. 25–28.

² Див.: Шльоер Б. Формування парламентської більшості в Німеччині. – С. 25.

відповідає вимогам демократичної парламентської діяльності. До того ж подібна угода не передбачена «конституційними змінами», як форма втілення домовленості про утворення коаліції.

Таким чином, відсутність на рівні Регламенту Верховної Ради України правових норм, які б деталізували положення Конституції, що стосуються діяльності парламентської коаліції і врегулювання цих питань виключно угодою про утворення такої коаліції, навряд чи дозволить говорити про стійкість коаліції та про взяття нею відповідальності за стан справ у державі. Будучи противником надмірної інституціоналізації такого суб'єкта парламентського процесу в конституційному тексті, не можемо ще раз не зазначити, що, встановивши місячний строк для утворення коаліції депутатських фракцій, законодавець не встановив жодних мінімальних строків існування самої коаліції. А отже, виникає запитання, наскільки була досягнута мета створити відповідальний владний суб'єкт в особі коаліції, започаткувавши при цьому лише місячний строк для її створення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна відзначити, що явище парламентаризму потребує свого подальшого дослідження як з точки зору сучасних реалій демократичного суспільства, так і з позицій історичного розвитку теорії народного представництва. Безперечно, до такої наукової спадщини слід ставитись з позицій тих історико-політичних умов, в яких народжувались ці ідеї. Однак навіть при поверховому аналізі теоретичних наробок, у тому числі і висловлених Пилипом Орликом в його проекті Конституції, можна зробити висновок про їх прогресивність та доцільність використання навіть у сучасних умовах.