внесений народним депутатом України В. С. Ковалем, М.С. Комаром, Ю.В. Тимошенко // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30781. **8.** Регламент Верховної Ради України. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2009. – 165 с. **9.** Совгиря О. В. Правовий статус парламентської опозиції: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 246 с.

УДК 328.1

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНОГО РЕФОРМУВАННЯ

В. Звірковська

Проаналізовано місце парламенту України в системі органів державної влади та його роль у здійсненні політичного реформування суспільства. Автор підкреслює, що парламентаризм – це інституціоналізація представницької влади, в якій зосереджується система функцій – від законодавчих і контрольних до конституційних і установчих

***Ключові слова**: політична система, державна влада, політична реформа, парламентаризм, функції парламенту, принцип поділу влади.*

The author analyses the place of Ukrainian parliament in the system of state power institutions and its role in providing the political reform of society. The author accentuates that the parliamentarism is an institutionalization of representative power that concentrates a system of functions – from legislative and control to constitutional and constituent.

***Keywords**: political system, state power, political reform, parliamentarism, the functions of the Parliament, the rule of division of power.*

Зміни в державно-політичному житті українського суспільства, які відбуваються протягом останніх років за умов глибинних протиріч і конфліктів між структурними елементами політичної

системи, спонукають до предметного аналізу місця парламенту України в системі поділу державної влади.

Конфліктність і перманентний стан напруги між гілками державної влади зумовлені низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, серед яких: неструктурованість суспільних інтересів за політичними ознаками, брак сталого виборчого законодавства, недовершеність судової та адміністративної реформ тощо. Усе це свідчить про те, що не лише окремі елементи, а й уся політична система країни потребує вдосконалення через науково обгрунтовану концепцію її реформування.

Мета політичної реформи – досягнення збалансованості у функціонуванні всіх гілок влади в режимі солідарної відповідальності, чіткого визначення їх компетенції і повноважень, розмежування функцій. Це дасть змогу подолати безплідне й руйнівне протистояння між ними, що гальмує розв'язання наболілих не лише політичних, а й економічних, соціальних і гуманітарних проблем. Нині ці явища та процеси, безперечно, усвідомлюються, аналізуються науковцями, які пропонують рецепти та засоби виходу з кризи. Проте багатьом дослідженням, зокрема політологічного напрямку, ще бракує всебічного та системного аналізу політичних інституцій, що несуть головну – політичну, правову та моральну відповідальність за стан справ у країні.

Інститут парламентаризму, як одна з політичних інституцій, відзначається багатогранністю і тому виступає об'єктом наукового пізнання різних галузей суспільних наук. Він традиційно вивчається представниками юридичної галузі, котрі розглядають парламентаризм як законодавчу гілку влади та її функції; представниками історичної науки, які досліджують генетичні та національно-культурні аспекти цього явища, закономірності його появи та розвитку; соціологами – розглядають парламентаризм насамперед з погляду електоральної поведінки виборців та участі партій у виборчому процесі. У цьому переліку, безперечно, одне з провідних місць належить політичній науці, котра вивчає парламентаризм як елемент політичної системи, форму державного правління та характеристику політичного режиму влади.

Політологічні аспекти діяльності парламенту в системі функціонування гілок влади досліджуються вітчизняними політологами В. Андрущенком, В. Бабкіним, О. Бабкіною, А. Білоусом, Д. Видріним, О. Гаранем, Ф. Кирилюком, В. Кременем, Л. Кривенко, А. Кудряченком, В. Литвином, А. Макаровим, О.

Мироненком, М. Михальченком, А. Пойченком, В. Ребкалом, М. Рибачуком, Ф. Рудичем, В. Рум'янцевим, С. Телешуном, П. Шляхтуном та ін.

Проте парламентаризм ще не став предметом політологічного аналізу як своєрідний політичний інститут, що перебуває в системі відносин органів державної влади. Утім, вітчизняний досвід свідчить, що це особливо важливо для перехідних країн, тобто тих, які здійснюють політичну модернізацію. Саме цими обставинами диктується необхідність поглибленого дослідження парламенту як інституту в системі органів державної влади.

Результати вивчення джерельної бази та наявність реальних проблем нинішнього парламентаризму в Україні обумовлюють можливість і необхідність його дослідження як політичного інституту в умовах політичної реформи та модернізації суспільства. Для реалізації цієї мети слід, зокрема, проаналізувати місце Верховної Ради України в системі органів державної влади та її роль у здійсненні політичної реформи суспільства.

Досить поширеним уявленням щодо парламентаризму є його розуміння як системи організації та функціонування верховної державної влади, що характеризується її поділом на законодавчі, виконавчі та судові функції за умови провідної ролі парламенту в управлінні державою [12, с. 15], або: «Система парламентаризму за суттю є не чим іншим, як «парламентським правлінням», тобто таким, що домінує над усіма іншими гілками влади [9, с. 797]». На наш погляд, таке розуміння представницького органу влади, наділеного законодавчими функціями, є однією із можливих його інтерпретацій, причому досить поширених, проте далеко не єдиних. Акцентування уваги на «провідній ролі» в управлінні державою цілком припустима річ, коли йдеться про парламентську республіку як форму правління. Але як бути, наприклад, за умов змішаної форми, зокрема такої, як парламентсько-президентська республіка? Адже зрозуміло, що за цих умов парламент не зовсім відповідає статусові зазначеної ролі. Разом з тим, чи означає наявність сильного центру влади в особі президента чи прем'єр-міністра відсутність парламентаризму взагалі? Аналогічні питання виникають і при розгляді суто президентської форми правління, де владні позиції глави держави ще міцніші.

Позиція, яку ми обстоюємо, полягає в тому, що парламентаризм – явище ширшого порядку, аніж його «прив'язка» лише до констатації домінантного статусу в системі державної влади. Слід

виходити з того, що парламентаризм – це інституціоналізація представницької влади, в якій зосереджується система функцій – від законодавчих і контрольних до конституційних і установчих. Проте обсяг зазначених функцій може істотно варіюватися залежно від історичних умов, характеру політичного режиму, рівня розвитку демократії тощо, що зрештою й зумовлює вплив парламенту як інституту влади на суспільно-політичні та державно-управлінські процеси.

З'ясовуючи особливості українського парламентаризму в сучасних умовах його становлення і розвитку, визначаючи місце, роль та функції Верховної Ради України в системі державної влади, слід враховувати ту обставину, що державна влада є структурним елементом більш широкого явища і поняття – «політична система суспільства». А отже, аналіз проблеми доцільно розглядати у контексті цього ключового поняття.

Політична система як категорія окреслює ті аспекти політичного життя суспільства, які носять насамперед інституційний характер, а політику визначають як владний процес. Вона відіграє роль регулятора впорядкованості політичного життя суспільства, як з функціонального, так і структурного боку. Упродовж існування незалежної української держави питання розмежування владних повноважень між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади, а також між владними структурами різних рівнів виступає ключовою проблемою становлення і розвитку політичної системи України [8, с. 47].

Як відомо, концептуальне визнання системи поділу влади сталося ще за радянських часів і вперше було відображено в тексті Декларації про державний суверенітет України. Серед іншого там зазначається: «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [3, с. 9]. Так було офіційно зафіксовано відмову від засад повновладдя Верховної Ради, закріпленого ст. 97 Конституції УРСР 1978р. [1, с. 429]. Конституція України (1996 р.) відтворила вище наведене положення Декларації, реалізуючи класичне уявлення про тріаду влади, з її поділом та механізмами стримування і противаг: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [5, с. 5].

Таким чином, на теоретичному рівні ми спостерігаємо визнання одного із засадничих принципів парламентаризму – принципу поділу влади, проте на практиці він не завжди спрацьовує. Більше того, в умовах «розділеного» функціонування органів законодавчої і виконавчої влади та за відсутності до 1996 року такого органу судової влади, як Конституційний Суд, дедалі помітнішим ставало протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади. Очевидною ставала необхідність запобігати дезінтеграції державної влади в Україні з метою забезпечити її системну єдність, зберігши функціональні особливості гілок влади.

Доктрина поділу влади нараховує не одне століття, підтвердивши свою дієвість як інструмент політичного управління державними справами. На межі XIX-XX століть відомий російський державознавець М. Коркунов з цього приводу зазначав: «… трійчастий поділ функцій державної влади на законодавство, виконання, суд видається значно вдалішим за всі новітні його видозміни» [6,с.41]. На думку вченого, спільність владарювання «прямо протилежна розподілу праці. Тому вона зовсім не передбачає спеціалізації функцій. Складна спільність передбачає лише розчленування окремих актів владарювання на їх складові елементи і здійснення різних елементів одного й того самого акту владарювання обов'язково різними органами, так щоб вони стримували один одного» [7, с. 369]. Цей погляд значною мірою віддзеркалював тенденцію, що вже тоді окреслилися в практиці державотворення зарубіжних країн.

Проте такий погляд на сутність державної влади, що існує на засадах демократії і парламентаризму, не є загальноприйнятим навіть там, де ці принципи і традиції давно стали атрибутами політичної системи. Так, серед деяких британських теоретиків конституційного права і державознавства узагалі йдеться не про поділ влади як такої, а наголошується лише на поділі владних функцій. З цього приводу відомий британський юрист Д. Гарнер стверджував, що «нині розподілу влади в тому розумінні, як його бачив Монтеск'є, в Англії не існує. Можливо, він узагалі небажаний, оскільки відмежувати одну владу від іншої надто нелегко, а сам процес проведення такої розмежувальної лінії навряд чи дасть позитивні результати» [2, с. 41]. Не заперечуючи існування трьох видів владних повноважень, британський вчений, тим не менше, поставив під сумнів можливість віднесення тієї чи іншої владної функції до виключного відання спеціалізованого державного інституту влади.

Слід відзначити, що сучасна характеристика системи поділу влади у розвинутих країнах спирається на різні трактування їх змісту, які визначаються формою правління, а зрештою – типом політичної системи. Більше того, як вважають деякі науковці, традиційне тлумачення поділу влади передбачає майже ізольованість кожної з її гілок, відсутність функціональних взаємовідносин [12, с. 508-509].

Серед дослідників домінує також позиція, за якою різниця між законодавчою і виконавчою владою не має принципового значення, адже лідер партії парламентської більшості фактично уособлює одну й іншу. Тому говорити, що законодавча і виконавча влади поділені, з їх точки зору, – не зовсім коректно. Справжній поділ, вважають вони, існує між урядом та опозицією [11, с. 58].

Слід підкреслити, що на практиці йдеться, як правило, про розмежування владних повноважень між вищими органами держави. Тим самим формулу «*поділ влад*» без особливих застережень можна замінити формулою «*розмежування державних функцій*». Проте сказане, на наш погляд, не заперечує значущості класичної доктрини поділу влади, яка слугує основою загальних гарантій демократичної організації суспільства і держави. Реалізація ж на практиці цих ідей створює той стрижень, що покладається в основу конституційного механізму здійснення влади [4, с. 69-70].

Як зазначалося, в політичній практиці переважної більшості країн світу, і в Україні у тому числі, існує конституційно закріплена система поділу влади. Але це зовсім не означає, що у кожній з них структура влади є ідентичною. Поділ і розмежування владних компетенцій у різних країнах має свою специфіку. У цьому зв'язку можна погодитися з думкою В. Журавського стосовно місця парламенту як політичного інституту в системі організації державної влади. Він стверджує, що практика західного парламентаризму, пройшовши тривалий, непростий і суперечливий шлях розвитку, трансформації і вдосконалення, зрештою виробила дві моделі організації державної влади, критеріями яких є реальне місце парламенту в системі владних відносин, обсяг і вага його повноважень та міра впливу на інші органи державної влади: «*Перша модель* –найбільш послідовне відтворення принципу верховенства, домінування парламенту в системі органів державної влади, з огляду на особливий представницький характер парламенту, тобто вищість його авторитету, найголовніший для суспільства характер виконуваних парламентом функцій. *Друга модель* – визнання за

парламентом важливої, однак не провідної ролі в системі органів державної влади, яка характеризується послідовним дотриманням меж компетенції парламенту як органу законодавчої влади, чітким проведенням принципу поділу влади, наявністю важелів стримувань і противаг між окремими гілками влади, в тому числі й щодо самого парламенту» [4, с. 70].

Крім суто юридичних аспектів організації влади, необхідно враховувати й суспільно-політичний аспект. Йдеться про те, що в країнах з усталеними демократичними традиціями та інститутами, де механізми взаємодії гілок влади давно і надійно відпрацьовані не лише в теорії, а й на практиці, немає необхідності акцентувати увагу на демонополізації влади. Це стало нормою і навіть звичкою політичної системи та політичного менталітету членів суспільства тих країн, де за діяльністю гілок влади пильно стежить рівноправна і дійсно незалежна судова влада. Зовсім інша ситуація в країнах молодої демократії, інститути якої ще досить вразливі, а політичні стереотипи і культура мислення стосовно сильної влади пов'язує її або ж з концентрацією важелів влади в одних руках, тобто в якомусь одному владному інституті, або ж, що майже одне й те саме, – із сильною особистістю, схильною до авторитаризму. Це досить небезпечний політико-психологічний синдром, притаманний країнам перехідного типу, особливо, коли суспільно-політична трансформація здійснюється за умов системної і довготривалої кризи. Адже такі уявлення й стереотипи є психологічним підґрунтям реанімації авторитаризму, що й засвідчують факти політичної дійсності деяких колишніх пострадянських республік. Ось чому там, де влада традиційно здійснюється на засадах її концентрації, а не поділу, на перше місце висувається саме проблема поділу влади, наголос ставиться не на її зосередженні в одних владних руках – інституту чи особистості, а на демонополізації владних функцій.

Отже, якщо для країни стійкої демократії, де вже давно склалася система поділу влади, вона вже не є актуальною ані в теоретичному, ані в практичному аспектах, оскільки влада і так діє відповідно до цих принципів, то для країн молодої демократії, зокрема і для України, пріоритетом все ще залишається дотримання конституційних вимог її реального поділу, де кожна гілка відчуває рамки власної компетенції і не намагається підмінити одна одну чи досягати своєї мети шляхом тиску і шантажу на іншу.

Разом з тим, безумовно, і для країн сталої, і для країн молодої демократії єдино вірним принципом організації ефективної

державної влади є принцип координації, спільності інтересів і зусиль влади, спрямованих на захист національних інтересів. Тут необхідно виходити з того, що влада як така, а не її окремі гілки, повинна і може забезпечити інтереси особи, народу, соціальний та політичний прогрес суспільства.

Що стосується України, то специфіка сучасного стану політичної влади тут полягає насамперед: у сильній дифузії джерел влади; у відсутності реального, а не формального її розмежування та відповідальності її інститутів за результати своєї діяльності; в перманентному протистоянні й боротьбі як між горизонтальними, так і вертикальними її структурами.

Центральною ланкою протиріч стала невизначеність сфери розмежування повноважень між виконавчою владою та її законодавчо-представницьким органом. В інституційному плані епіцентром політичного напруження в системі владних відносин став нерівнобедрений трикутник, гранями якого є: президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів. Причиною загострень та конфліктів між ними є розподіл повноважень та обсяг компетенцій насамперед у тих ділянках політичного життя й управління, які вирішальним чином впливають на стратегію розвитку країни – внутрішню та зовнішню політику, напрямок і темпи економічних реформ, де одним із ключових елементів виступає приватизація майна та контроль за фінансовими й енергетичними ресурсами. Сюди необхідно також віднести тривалу боротьбу, що практично безперервно точилася протягом останніх майже п'ятнадцяти років і по суті ще не завершену, – боротьбу за «пріоритет влади» виконавчої, тобто адміністративної гілки в особі президента або прем'єр-міністра, чи законодавчої – парламенту. Проте, як свідчить європейська політико-правова доктрина і практика, «…поєднання функцій глави держави та глави виконавчої влади призводить до гіпертрофії влади президента, що може порушити баланс владних повноважень і порушуватиме сам принцип поділу влади. В межах зазначеної доктрини глава держави визначається як посадова особа, яка не належить до жодної гілки влади, але виконує роль «арбітра», забезпечуючи взаємодію у системі органів державної влади загалом»[10, с. 65-66].

Об'єктом постійного протистояння є також проблеми технології та механізмів контролю і здійснення виборчого процесу на всіх його рівнях – від парламентських і президентських виборів до місцевих. Цей аспект міжвладних конфліктів, за визначенням експертів і

політологів, спричинений нічим іншим, як боротьбою за так званий «адміністративний ресурс», наявність якого особливо відчутна під час виборчих кампаній. Ще однією ділянкою напружених відносин стала інформаційна сфера. Інформаційний ресурс є важливим чинником політичного впливу на суспільство, адже це чи не єдиний засіб формування іміджу влади, громадської думки стосовно її дій, масової свідомості тощо. Без сумніву, елементом протистояння та конфронтації гілок влади є й кадрова політика, особливо щодо впливу та контролю за діяльністю «силових міністрів», від дій яких значною мірою залежить не лише внутрішньополітична ситуація в державі, а й її міжнародний авторитет.

Здавалося б, після тривалої і напруженої боротьби з приводу розробки та прийняття нового Основного закону країни, яку вдалося зупинити шляхом підписання Конституційної угоди між Верховною Радою та президентом України у червні 1995 року, а потім і ухваленням нової Конституції України 1996 р., питання щодо сфер компетенції, місця та функцій усіх гілок влади було зняте. Принаймні, на час завершення дії перехідних положень Конституції та й загалом, бажано б, на весь перехідний період. І хоча часові рамки цього періоду в Україні ніхто не визначав і не обґрунтовував, проте світовий досвід переконує, що він не може тривати надто довго: щонайбільше 10-15 років. Саме протягом цього часу ухвалюються, як показує практика міжнародного «транзиту», всі необхідні закони та приймаються рішення, здатні модернізувати економіку й політико-правову систему, котра забезпечуватиме економічне зростання і соціальну стабільність у країні. Але умовою успішної реалізації такого проекту є консолідація влади, тобто зосередження політичних та управлінських ресурсів на досягнення стратегічної мети, що традиційно розуміється як національна ідея або національна програма чи стратегія розвитку.

Ухваливши демократичну Конституцію, визнану фахівцями як один із найпрогресивніших документів, українська політична еліта засвідчила, що її національна ідея в цілому збігається з головними орієнтирами європейської цивілізації, складовими якої є: демократія і парламентаризм, пріоритетність людських прав і свобод, захист прав меншин тощо. Тим не менше, маючи характер акту прямої дії, Конституція так і не запрацювала повною мірою на національну ідею у тому розумінні, що її положення та норми часто-густо порушуються та ігноруються, причому ініціаторами цих порушень нерідко виступають саме органи державної влади, її провідні

інституції як в особі виконавчої, так і законодавчої гілок. На цьому тлі політичного протистояння, що має тенденцію до загострення, в суспільстві почали циркулювати ідеї про недосконалість Конституції та її неспроможність повною мірою забезпечити ефективний рух у напрямку здійснення реформ. Однією з причин її недосконалості вважається те, що Конституція була ухвалена поспіхом, під тиском президентського референдуму, на якому передбачалося прийняти Основний закон держави у разі, якщо Верховна Рада не змогла б його затвердити до закінчення терміну дії Конституційного договору - до кінця червня 1996 року.

Як наслідок тогочасного компромісу між президентом та парламентом України виявилося, що низка положень Конституції стали на заваді ефективному керуванню процесами реформ: замість їх стимулювання вони сприяють негативним проявам, таким як корупція, «тінізація» економіки і політики, зловживання посадовим становищем державних службовців високого рангу та народних депутатів, захищених недоторканністю. Всі ці та інші негативні прояви гальмують процеси політичного структурування суспільства, децентралізації управління державою тощо. Слід сказати, що підстави для пред'явлення таких рахунків виникають об'єктивно, адже рівень корупції в державі високий, економічна стагнація та соціальне невдоволення населення сягає критичних меж. У суспільстві поглибилася соціальна диференціація за ознаками її поляризації. Все це свідчить, що довгоочікувана Конституція, яка мала на вищому законодавчому рівні підвести риску під минулим і стати законодавчо-правовою основою суспільно-політичної стабілізації та просування вперед, насправді виявилася значною мірою документом декларативного характеру, а не прямої дії. Це відчувають не лише пересічні громадяни – потенційні виборці, а й представники влади, політичної еліти країни.

Тому як висновок слід зауважити, що чітке визначення й дотримання компетенції, неухильне виконання повноважень та реалізація функцій кожним з органів державної влади у системі її поділу створюють передумови того, що міжвладні конфлікти в державі повинні трансформуватися у цивілізований діалог між її головними гілками. Будь-які суперечності, що виникають між ними, мають розв'язуватися або ж рішеннями незалежного судочинства, або ж шляхом референдуму, як це прийнято у більшості демократичних країн світу. Попри те, що в Україні на сьогодні діє змішана – парламентсько-президентська форма правління, статус

Верховної Ради як парламентської установи не знижується. З метою нейтралізації конфліктогенних чинників у відносинах гілок державної влади в Україні необхідно навпаки посилити роль та відповідальність парламенту за якість і оперативність законодавчого процесу, зокрема й щодо здійснення політичного реформування суспільства.

1. Відомості Верховної Ради Української РСР. – К., 1978. – № 31. – 429с. **2.** Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. – М. : Прогресс, 1984. – 367с. **3.** Декларація про державний суверенітет України. // Етнополітика в Україні. Документи та матеріали. – К., 1998. – С.9-18. **4.** Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі. Теоретико-правовий аспект / В. Журавський. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 248с. **5.** Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1997. – 79с. **6.** Коркунов Н. М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Государство и его элементы / Н. М. Коркунов. – СПб.: Б. и., 1906. – Ч.1. – 806с. **7.** Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т 1 / Н. М. Коркунов. – СПб. – 1904. – 573с. **8.** Питання розвитку парламентаризму в Україні. / Опришко В. Ф.// Академічна юридична думка. – К.: Ін юре, 1998. – 476с. **9.** Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / Аркуша О. Г., Біла С. О., Верстюк В. Ф. та ін.; за заг. ред. В. М.Литвина. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 988с. **10.** Сало І.С. Механізми стримувань і противаг у політичних системах країн ЄС та в Україні / І. С. Сало // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 2. – С.65-70. **11.** Солов'євич І.В. Проблема взаємодії законодавчої і виконавчої влади у світлі Конституції України / І. В. Солов'євич // Правова держава. Вип.8. – К., 1997. – С.56-62. **12.** Сравнительное конституционное право. – М.: Наука, 1996. – 624с. **13.** Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? / В. М. Шаповал // Віче. – 1997. – № 5. – С.14-24.