

Нормативно-правове закріплення представницького характеру Верховної Ради України через призму досвіду Республіки Білорусь

Л.І. Баликіна

здобувач,
асистент кафедри
конституційного,
адміністративного та
міжнародного права,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті звернуто увагу на необхідність внесення змін до статті 75 Конституції України, з метою закріплення тези про те, що Верховна Рада України є представницьким органом. Наголошується на важливості представницького характеру законодавчого органу – парламенту, на прикладі зарубіжного досвіду та особливо на досвіді Республіки Білорусь.

В статье обращается внимание на необходимость внесения изменений в статью 75 Конституции Украины, с целью закрепить тезис о том, что Верховная Рада Украины является представительным органом. Подчеркивается важность представительного характера законодательного органа – парламента, на примере зарубежного опыта и особенно на опыте Республики Беларусь.

The article draws attention to the need for modification of Article 75 of the Constitution of Ukraine, emphasizing that the Verkhovna Rada of Ukraine is the representative body. Attention was paid that the representative character of the legislature – Parliament was important, by the example of foreign experience, especially the experience of neighboring country Belarus.

Ключові слова: парламентаризм, Верховна Рада України, Національні збори Республіки Білорусь, представницький характер парламенту.

Постановка проблеми

Аналіз сучасних політичних процесів, що відбуваються на теренах України, відображає прагнення державних службовців запровадити демократичні принципи на практиці. Однією з головних особливостей парламентської системи є її тісний зв'язок із принципом народного представництва, що реалізовується через репрезентативний і структурований парламент. Перший крок до представництва більшого кола прав та інтересів громадян у Верховній Раді України був зроблений: прийняття змішаної виборчої системи, що дає можливість висувати, за мажоритарною системою, свої кандидатури позапартійним кандидатам і бути обраними до парламенту. Наступний крок – це законодавче закріплення в Конституції України представницького характеру вищого органу законодавчої влади. Взаємозалежність формування демокра-

тичної держави, законодавче закріплення принципу представництва народу та становлення парламентаризму, є прямою. Республіка Білорусь близька до України через подібність трансформаційних процесів у державі та питань, що виникають на цьому шляху. Використовуючи юридичний підхід до аналізу інституту парламентаризму в Білорусі, відзначаємо більш вдале нормативно-правове закріплення, інституційне оформлення та відкритість для сприяння у становленні та вдосконаленні цієї системи політичної організації держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемою народного представництва, представницького характеру парламенту займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Божанов, О. Горелик, В. Журав-

ський, Н. Заяць, С. Князев, Л. Кривенко, С. Решетніков, К. Соколов, К. Шмітт.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Публікації про проблеми народного представництва, правового статусу Верховної Ради України в сучасній науці мають місце, але нагальні проблеми сьогодення, виклики глобалізації формують нові завдання, що зумовлюють відповідно новий підхід до вирішення цього питання та порівняння з досвідом Республіки Білорусь.

Формулювання цілей статті

Метою статті є зазначення основних особливостей принципу представництва народу та важливості визнання цієї ролі для українського парламенту, шляхом закріплення її в Конституції України. Виникнення необхідності зіставлення процесів державотворення в Україні та Білорусі зумовлено потребами аналізу пройденого етапу країнами-сусідами за часи незалежності та розгляду можливості запозичення певних позитивних відмінностей.

Виклад основного матеріалу дослідження

Діюча Верховна Рада України є представницьким органом народу, це випливає з системи виборів народних депутатів, із власне найменування представників «народними депутатами» та з принципів діяльності. Тому виникає запитання, чому в Конституції України представницький характер українського парламенту не закріплений. Звертаючись до досвіду країн-сусідів, наголосимо, що в конституціях Російської Федерації та Республіки Білорусь закріплено вказану особливу роль, притаманну саме парламентові. Ця характеристика зазначена також поряд із закріпленням законодавчої функції в основних законах таких демократичних країнах, як Франція, Сполучені Штати Америки, а у Великій Британії – у некодифікованій Конституції (Акті про парламенти, 1911 р.) закріплений принцип народного представництва, на якому повинна бути «заснована» друга палата [1].

Становлення парламентаризму на теренах новосформованих незалежних держав є важливим елементом для формування демократії. Парламентський лад є найбільш розвинутою формою представницького порядку. В умовах дуалізму органи народного представництва, за загальним правилом, беруть активну участь тільки в здійсненні законодавчої влади, користуючись відносно діяльності уряду більш-менш пасивними правами контролю та нагляду. В умовах парламентаризму за представницькими органами юридично закріплюється можливість активного впливу і на уряд. Однак, досягнення таким чином поширення представницького начала й на представницьку владу здійснюється в рамках парламентського ладу аж ніяк не шляхом формального підпорядкування урядом парламенту. Парламентаризм у жодному разі не є режимом змішування влади. Він є режимом відносного, пом'якшеного поділу влади, який передбачає принципову самостійність вищих органів законодавства й уряду. Парламент і в парламентській державі не управляє безпосередньо. Але він активно впливає на управління, формує уряду програму діяльності та має юридично гарантовані засоби наполягати на виконанні цієї програми. У дебатах бельгійського Національного Конгресу наголошувалося на тому, що в парламентській державі завжди є якийсь «нерухомий центр і поряд з ним рухлива виконавча влада, поновлювана без усяких потрясінь». У цьому, безсумнівно, й полягає основне та найбільш цінне політичне благо парламентського ладу. Парламентаризм створює «рухливість» відбиває політичні настрої парламентської більшості виконавчої влади, не руйнуючи того більш-менш «нерухомого центру», яким є в державі безвідповідальний монарх або політично невідповідальний президент. Парламентський лад повинен бути визнаний формою представницького порядку, яка переважно підходить для тих держав, у яких існує потреба в потужному, що поширює свій вплив не лише на законодавство, а й на правління, парламенті, та де

спостерігається тенденція до збереження на чолі урядової влади одноосібного і політично «нейтрального» органу [2, с. 425-426].

Наведення цього тлумачення інституту парламентаризму підкреслює, що парламентський лад є формою саме представницького порядку. Важливість представницької характеристики впливає також із закріпленого в конституції порядку обрання народних депутатів (шляхом вільних прямих виборів при таємному голосуванні) та основної функції парламенту – законодавчої. «Вияв суверенітету народу через народне представництво – це мета, а не установлений факт» [3, с. 248].

Новий Закон України «Про вибори народних депутатів України» був прийнятий 17 листопада 2011 року. Відповідно до цього законодавчого акта було закріплено змішану систему парламентських виборів – 50% (225 осіб) народних депутатів обираються за партійними списками і 50% (225 осіб) за мажоритарною системою; блокам заборонено брати участь у виборах; для партій виборчий поріг збільшився з 3% до 5%. За словами Президента України Віктора Януковича, п'ятивідсотковий бар'єр на виборах до парламенту «сприятиме ефективному партійному будівництву» [4].

Парламентські вибори в Україні відбулися 28 жовтня 2012 року. За пропорційною системою пройшли такі політичні партії: Партія Регіонів – 30%, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 25,54%, партія «Удар» – 13,96%, Компартія України – 13,18%, Соціал-національна партія України (Всеукраїнське об'єднання «Свобода») – 10,44%. Полеміка в середині країни та за її межами з приводу проведення парламентських виборів та оголошення їх результатів триває. За виборчим процесом стежило багато спостерігачів із США, ЄС і країн колишнього Радянського Союзу. Офіційна оцінка США та ЄС проведення парламентських виборів є солідарною: з одного боку було визнано, що день виборів пройшов мирно та була присутня велика кількість міжнародних і вітчизняних

спостерігачів, але водночас вибори-2012 названо «кроком назад» для України. Наприклад, віце-президент Парламентської Асамблеї ОБСЄ Вальбург Хабсбург Дуглас заявив: «Зважаючи на зловживання владою та вирішальну роль грошей на цих виборах, як результат, в Україні демократичний процес був повернутий у протилежний бік... Я вважаю, що виборці не повинні відчувати на собі нападки влади чи будь-які дії залякування з боку державних службовців. Та не повинно бути так, що необхідно йти до в'язниці, щоб почути промову від лідера опозиції». Позицію Уряду США висловив офіційний представник держдепартаменту Марк Тонер: «Ми поділяємо стурбованість, яка була озвучена в доповідях від спостерігачів Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ, Парламентської асамблеї ОБСЄ, Парламентської асамблеї Ради Європи, Європейського парламенту та Парламентської асамблеї НАТО... Під час виборів використовувалися державні ресурси на користь кандидатів владної партії, було втручання у доступ кандидатів до ЗМІ та утиски опозиційних кандидатів». Також виступила держсекретар США Гіллари Клінтон, яка погодилася з позицією Білого дому та підтримала тезу про «крок назад для української демократії». Такі різкі висновки ЄС і США обумовлені негативною позицією з приводу ув'язнення Юлії Тимошенко (лідера опозиції), що було особливо підкреслено в усіх офіційних заявах, та наголошено, що усунення політичних опозиціонерів у демократичних державах у такий спосіб не відбувається [5]. Автор статті не міг оминати зазначених тез, але політичного аналізу буде уникати, оскільки на меті суто юридичний аналіз виборчого процесу, а не політичної ситуації.

Разом з тим, Сполучені Штати наголосили, що й надалі підтримуватимуть Україну на шляху до незалежної, процвітаючої та демократичної країни і стурбовані, що недоліки парламентських виборів не просувають Україну до цієї мети: «Але ми, як і раніше, прихильні до співробітництва з Україною для покращення демократичних

інститутів, укріплення верховенства закону та найважливіших економічних реформ» [6].

На противагу жорсткій і скептичній оцінці американських і європейських спостерігачів, наведемо висновки спостерігача з Грузії, журналіста Матвія Гананпольського, який у прямому ефірі ток-шоу «Велика політика з Євгенієм Кисельовим», порівнюючи результати українських парламентських виборів із російським і грузинським досвідом, зазначив, що побачив «нове, зріле українське суспільство, і депутати повинні бути гідними його..., народ не боїться влади». Свою точку зору він обґрунтовував з огляду на результати виборів – у партії влади тільки 30%, а не абсолютна більшість, як у РФ після виборів до Федеральних Зборів. Це свідчить про виказану певну довіру народом, але і про наявність «крутого суспільства», яке не боїться висловлювати свою точку зору та віддало свої голоси за нові обличчя: партію «Удар» і ВО «Свобода». Пан Гананпольський був приємно вражений результатами та наголосив, що наразі українське суспільство – це суспільство соцмереж («Вконтакте» та «facebook»), де виборці домовляються про свої вподобання і вирішують голосувати «за» чи «проти». На його думку, ці ознаки суспільства в Україні свідчать про процес становлення демократії та про відмінності в політичних системах із Росією та Грузією.

Погоджуючись із позицією пана Гананпольського, підсумуємо, що вибори-2012 мають свої недоліки та позитивні зміни для України, але реальні результати й остаточні висновки можна буде зробити, побачивши роботу новосформованої Верховної Ради. Після виборів до Парламенту України було обрано різних представників, які представлятимуть групові, партійні та національні інтереси. Представлення українського народу в парламенті стало ширшим, що може стати ще одним кроком до демократії та відповідно до парламентаризму.

Наступний аргумент, який свідчить про невід'ємну представницьку ознаку парла-

менту, вбачається через основну функцію цього органу – законодавчу, яка реалізується шляхом прийняття нормативно-правових актів. Під час законодавчого процесу відбувається полеміка між представниками різних точок зору та шляхом досягнення консенсусу приймається документ. Саме цей колегіальний орган є єдиним представником народу, що потребує закріплення в Основному законі. Необхідність доповнення статті 75 положенням про те, що Верховна Рада України є єдиними представницьким органом народу, аргументує такий визнаний в Україні фахівець у галузі парламентського та конституційного права, як Л. Кривенко. Свою позицію щодо визначення парламенту як єдиного представницького органу народу вона обґрунтовує тим, що президент є представником не народу, а держави, тому немає підстав для припущення можливості існування двох органів народного представництва (що є небезпечним і шкідливим, оскільки спричиняє виникнення феномена так званого представницького дуалізму) [7, с. 15-17]. На підтвердження цієї тези, звернемося до тексту Конституції України, де закріплено: «Президент України є главою держави і виступає від її імені» [8, ст. 102], тобто чітко підкреслюється характеристика глави держави, як представника держави у міжнародних відносинах.

Натомість відомий юрист В. Журавський, який, ретельно аналізуючи теоретико-правові аспекти розвитку парламентаризму в Україні на сучасному етапі, констатує, що, «говорячи про представницький характер парламенту, слід застерегти від визначення парламенту як єдиного представницького органу» [9, с. 86]. Ця теза є справедливою лише в тому разі, якщо в державі існує тільки один загальнонаціональний орган державної влади, який формується безпосередньо народом [10, с. 87]. Однак згідно з чинною Конституцією України (ч. 1, ст. 103), крім парламенту (Верховної Ради України), шляхом загальнонаціональних виборів формується й інститут глави держави.

У Конституції Білорусі в статті 90 зазначено, що «Парламент – Національні збори Республіки Білорусь є представницьким і законодавчим органом Республіки Білорусь» [11]. Найважливішою функцією парламенту є функція представництва. У її виконанні з парламентом не може зрівнятися жоден інший інститут. Саме ця функція є найвагомішим обґрунтуванням усіх інших напрямів діяльності. Оскільки парламент представляє інтереси всіх, до його повноважень у першу чергу входять розроблення та прийняття законів, затвердження бюджету, контроль над урядом [12, с. 158]. Закріплення цієї характеристики в Основному законі України зумовить відповідальність суспільства за обрання своїх представників до Верховної Ради.

Наголошення на представницькій характеристиці в Республіці Білорусь відбувається ще з тієї причини, що приділяється значна увага формуванню ідеології у народу. Слід зазначити, що сучасна Білорусь має систему організаційних структур, які за своїм основним призначенням покликані вирішувати ідеологічні проблеми через комплекс взаємодіючих політичних організацій та інститутів. А саме: політичні партії та органи самоврядування, освіти, культури, науки; засоби масової інформації, літератури, кіно тощо. Через них держава формує політичну культуру та політичну свідомість людей, забезпечує законність і правопорядок, права та свободи громадян, визначає ідеологічні норми й установки. Усі вони функціонують у рамках законів, прийнятих парламентом [13].

Національні збори Республіки Білорусь є важливим ідеологічним органом. Від його діяльності багато в чому залежить, як будуть думати завтра люди, як вони житимуть, які в них будуть цінності, ідеали, потреби, запити, моделі поведінки. Депутати

відповідальні за тих людей, які їх обрали, вони є їхніми представниками та поборниками їх прав. Запозичення цієї практики на теренах України, як вважає автор статті, зумовить почуття відповідальності, оскільки представники в парламенті діють від імені народу України, та реального розуміння народними депутатами їх впливу на громадян і процеси в суспільстві.

Як справедливо зазначає німецький юрист і філософ Карл Шмітт, «парламентаризм є підтвердженням багатовікового обґрунтування того, що люди повинні вирішити, у всій їх повноті, як управляти... У цьому контексті поняття представника, який діє від імені всього народу, а не групи, гарантує свободу слова і розголосу політичного обговорення, що є розумними компонентами парламентаризму» [14].

Висновки

Отже, дискусії з приводу зміни, доповнення статті 75 Конституції України тривають і точок зору багато. Буде доцільним, якщо їх у своїй діяльності врахує Конституційна Асамблея, утворена Указом Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року [15]. Проаналізувавши політичні процеси в Україні та зіставивши їх із зазначеними відмінностями в Республіці Білорусь, можна зробити такі висновки.

Наявність Парламенту України як вищого органу визначає його невід'ємні характеристики. Представницька ознака виборного колегіального органу впливає сама собою, і відсутність закріплення її в конституції є некоректним упущенням. Внесення змін до статті 75 зумовить відповідальність за цю характеристику не тільки народних депутатів, а й виборців, їх розуміння важливості делегування своїх прав та інтересів кандидату на термін дії певного скликання Верховної Ради України.

Література

1. Constitution of UK in Russian. Конституционные акты Великобритании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [file:///C:/Users/Nika/AppData/Local/Temp/Rar\\$EX00.416/R.HTM](file:///C:/Users/Nika/AppData/Local/Temp/Rar$EX00.416/R.HTM). – Название с экрана.
2. Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя / К.Н. Соколов. – С.-Пб. : Типография «Печатный труд». – 1912. – 432 с. – С. 425-426.

3. Заяць Н.В. Особливості функціонування Верховної Ради України як органа народного представництва / Н.В. Заяць // Право та Управління. – 2012. – № 1. – С. 246-258.

4. Новий закон про вибори сприятиме ефективному партійному будівництву, переконаний Янукович // NEWSru.ua : Інформаційний портал – новини України і світу в режимі реального часу. – Четвер, 8 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://newsru.ua/ukraine/08dec2011/5_bude_ok.html. – Назва з екрана.

5. Observers : Ukrainian election marks 'a step backwards' // European Union Information Website. – 30 October 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euractiv.com/europes-east/observers-ukrainian-election-mar-news-515747>. – Назва з екрана.

6. День выборов в Украине прошел мирно, но США крайне беспокоятся // «Полемика» – общественно-политический Интернет-ресурс [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://polemika.com.ua/news-101897.html#title>. – Название с экрана.

7. Кривенко Л.Т. Верховна Рада України / Л.Т. Кривенко. – К. : ІнЮре, 1997. – 170 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

9. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі : Теоретико-правовий аспект / В.С. Журавський. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

10. Журавський В.С. Парламент України в системі органів державної влади / В.С. Журавський // Парламентська реформа : теорія та практика. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – Вип. 6. – С. 86-96.

11. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2007. – 48 с.

12. Парламентаризм в Беларуси : монография / В.А. Божанов [и др.] ; [под ред. В.А. Божанова, А.В. Горелика] ; Част. учреждение образования «Институт парламентаризма и предпринимательства», кафедра политологии и гуманитарных дисциплин. – Минск : Иппокрена, 2010. – 230 с.

13. Основы идеологии белорусского государства : учебник для вузов / под. ред. С.Н. Князева, С.В. Решетникова. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 690 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://alex-andr.ru/osnovy-ideologii-belorusskogo-gosudarstva/225/>

14. Schmitt, Carl. The Crisis of Parliamentary Democracy. Translated by Ellen Kennedy. (MIT Press, 1988). Original publication: 1923, 2nd ed. 1926. Accessed online at <http://voices.yahoo.com/carl-schmitt-difference-between-parliamentarism-3133678.html?cat=38>

15. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» № 328/2012 від 17 травня 2012 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 19. – С. 4. – Ст. 404.