

УДК 328.16:327.5

Особливості діяльності Верховної Ради України в періоді політичних криз

Ігор Клим,

аспірант кафедри політології
Інституту історії та політології

Прикарпатського національного університету
ім. Василя Стефаника

В публікації описано аспекти діяльності Верховної Ради України, що спричиняли різні кризові процеси в українській політиці. Наголошується на методах, що застосовувалися законодавчим органом для вирішення політичних конфліктів. Виокремлюються типи політичних криз, аналізуються політичні та юридичні механізми вдосконалення діяльності Верховної Ради щодо запобігання політичним конфліктам.

Ключові слова: політична криза, політичний конфлікт, політична система, раціоналізований парламентаризм, парламентська коаліція, парламентська опозиція.

The characteristics of the Ukrainian parliament activity, which caused various crisis processes in the Ukrainian politics, are described in the article. The methods of the political conflicts resolution which were used by the higher legislative body are shown. The kinds of the political crises are also classified; the political and juridical means which tend to improve the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine concerning the resolution of the political conflicts are analyzed.

Keywords: political crisis, political conflict, political system, rationalized parliamentarianism, parliamentary coalition, parliamentary opposition.

Україна – одна з небагатьох колишніх радянських республік, у якій діє напівпрезидентська форма правління з впливовим законодавчим органом, але яка не має усталених демократичних традицій. Оскільки в деяких пострадянських країнах з такою формою правління парламенти

були позбавлені вагомої ролі внаслідок більш чи менш гострих політичних криз, науковці мають з'ясувати причини, чому такого не сталося в Україні. Незважаючи на помітні успіхи у досягненні політичної стабільності, які з'явилися останнім часом у сфері відносин між гілками державної влади, все ж нечіткість норм конституційного права, що регулюють ці відносини, можуть бути потенційними факторами розгортання локальних або ж і загальносистемних політичних криз у майбутньому.

Поширеною є думка, що напівпрезидентський режим суттєво гальмує розвиток демократії у пострадянських державах. Такий режим може виявитися неефективним і при виникненні надзвичайних ситуацій в економічній та в інших сферах життєдіяльності суспільства. З іншого боку, політичні кризи у багатьох країнах світу часто ставали причиною різкого послаблення політичних позицій парламенту та його легітимності.

Відтак важливим завданням науковців стає аналіз перспектив вдосконалення найстійкіших щодо кризових процесів у політиці елементів парламентаризму та пошук нових методів підвищення ролі законодавчої влади у періоди таких криз.

Досить ґрунтовно проблема балансу гілок державної влади в період президентської каденції Л. Кравчука висвітлена у працях українських політологів М. Кармазіної і Л. Полякової, російських дослідників В. Гельмана і А. Кинева, західних вчених Ч. Вайза і В. Пігенка. Досить ґрунтовний аналіз методів діяльності парламенту, спрямованих на запобігання загостренню конфліктів між органами влади, та вплив на цей процес глави держави в 1994 – 2004 роках здійснили український політолог І. Танчин і японський правознавець К. Мацузато. Конфліктогенний потенціал фінансово-політичних угруповань всередині парламенту досить чітко проаналізувала український політолог Н. Кононенко. Політичні і правові механізми запобігання появи та зменшенню гостроти політичних криз запропонували українські вчені Н. Жук і В. Рихлік. Однак все ще недостатньо висвітлюються питання пошуку нових засобів розв'язання політичних криз.

Метою публікації є аналіз особливостей діяльності Верховної Ради України в періоди деяких кризових процесів, якими були охоплені певні елементи політичної системи держави. З огляду на це, необхідно виконати такі **завдання**: а) з'ясувати стійкість українського парламентаризму щодо можливості узурпації державної влади її президентською гілкою в період загострення політичних конфліктів; б) з'ясувати основні причини залучення парламенту до кризових процесів у політичному житті; в) проаналізувати співвідношення загальнополітичних та юридичних факторів політичної кризи; г) описати основні характеристики парламентських криз та конфліктних відносин між гілками влади; д) узагальнити основні методи, які застосовувала Верховна Рада для подолання кризових явищ у політиці.

Доктор політичних наук В. Котигоренко вважає, що політичних конфліктів між органами чи гілками державної влади не буває – конфлікти виникають між політиками [11, с. 17]. Таким чином, навіть при суперечностях, закладених в Конституції України та в законах, що врегульовують взаємодію гілок влади, політичні угруповання та їх лідери за наявності доброї волі намагатимуться уникати гострих протистоянь. І навпаки, навіть тоді, коли правові механізми розмежування повноважень між органами державної влади чітко визначені, суб'єктивні чинники, що проявляються у неузгодженні інтересів різних політичних об'єднань, призводитимуть до розгортання кризових явищ у відносинах між органами влади.

Слід звернути увагу й на те, що парламент через близькість партійних позицій більшості депутатів може стати цілісною політичною організацією, яка, у свою чергу, стає окремим чинником кризи у відносинах між гілками державної влади та учасником політичних конфліктів. У зв'язку з цим можна згадати, наприклад, політичну кризу в Росії 1993 року.

В. Гельман зазначає, що брак значних сировинних ресурсів в Україні сприяв зосередженню і збереженню значної влади у середовищі колишніх радянських господарників, що переважали у перших скликаннях Верховної Ради [2, с. 37]. А. Кинев пише, що перший і другий президенти України не зважувалися на застосування силового варіанту, а у згаданих В. Гельманом радянських господарників зберігалися економічні важелі для утримання державної влади [21]. Принцип верховенства рад в СРСР зумовив настороженість представників Верховної Ради щодо доповнення чинної Конституції України положенням про те, що Президент як глава держави повинен бути і керівником уряду [17, с. 68].

Президент Л. Кравчук, зазначає М. Кармазіна, толерантно ставився до опозиції, необхідною передумовою існування якої він вважав наявність інших, протилежних, але конструктивних ідей [8, с. 150]. Крім того, він не проводив радикальної економічної політики і декларував прихильність до державотворення, чим значно послаблював можливість розгортання конфлікту з правими чи лівими політичними силами, представленими у парламенті. Згідно з Е. А. Міллером, для Л. Кравчука зростання впливу інституту президентства не було важливим питанням, він використовував неформальні зв'язки з консервативною більшістю в законодавчому органі задля збереження своєї влади [24, с. 122].

Були періоди, коли парламент, бажаючи послабити президентські повноваження, прагнув посилити повноваження саме уряду [7, с. 145]. Це був досить специфічний метод, який будь-коли застосовувався на пострадянському просторі. Він використовувався як для збереження принципу поділу влади, так і для недопущення політичних криз у відносинах між її виконавчою і законодавчою гілками.

Склад Верховної Ради України 1991 - 1997 років не був структурований за фракційним принципом. Відтак депутати захоплювалися переважно

загальнополітичними дискусіями, не маючи змоги впливати на формування уряду [25, с. 30]. Гострі конфлікти між Президентом і парламентом у той час не могли виникнути через те, що, з одного боку, не існувало інституцій для започаткування складної процедури оголошення імпічменту Президентові, наприклад, Конституційного Суду. З іншого боку, глава держави не міг розпустити Верховну Раду. Така рівновага мінімізувала можливість політичних криз, пов'язаних з боротьбою за збереження повноважень гілок влади [25, с. 32]. Не були також визначені різновиди парламентського контролю за Президентом та урядом, наприклад, щодо реагування на депутатський запит, і це також зменшувало можливість політичного конфлікту [25, с. 33].

Парламент продемонстрував певну конструктивність через проголошення дострокових виборів як парламентських, так і президентських, причому перші мали відбутися дещо раніше, ніж другі. На відміну від Верховної Ради Російської Федерації, ситуаційна більшість у Верховній Раді України не намагалася винести на референдум питання про довіру як законодавчому органу, так і главі держави. З одного боку, під час масштабних шахтарських страйків у Донбасі в червні 1993 року деякі місцеві ради депутатів висловлювали недовіру саме Президентові, а з іншого боку, самі робітники вимагали пришвидчити дату призначення референдуму про довіру як главі держави, так і парламенту [13, с. 70 – 71].

Слід мати на увазі, що дострокові вибори 1994 року показали досить відчутне зниження авторитету Верховної Ради серед населення, що проявилось у неповному обранні її складу, а також у повторному обранні лише 50 членів парламенту попереднього скликання [6, с. 56]. Це могло вказувати на те, що парламентарі відчували брак народної підтримки для боротьби за домінування над президентською владою. У новообраному законодавчому органі виникла парламентська криза, пов'язана з обранням Голови Верховної Ради. Вона могла зменшувати надмірний радикалізм парламенту у відносинах з Президентом. Обрання спікером О. Мороза не викликало настороженості в оточенні Президента Л. Кравчука, позаяк новий спікер декларував близькі до поглядів Президента державницькі ідеї [15, с. 105]. Британська дослідниця С. Вітмор зазначала, що у той період боротьба між президентською і законодавчою гілками влади була конфліктом двох нерозвинутих інституцій, що не мали належного досвіду політичної діяльності [9, с. 201]. В ході локальної політичної кризи 1992 року, пов'язаної з сепаратистськими настроями у Автономній Республіці Крим, Верховна Рада України спочатку вичікувала з прийняттям певних нормативних актів щодо протидії відповідним політичним діям, але пізніше прийняла їх [12, с. 500].

За президентства Л. Кучми підвищилася увага парламенту до посилення позицій глави держави через наявність у ньому пропрезидентської більшості, створеної завдяки змінам у виборчій системі. Політолог І. Танчин зазначав, що пропрезидентські сили, які в більшості склалися

з представників фінансово-політичних угруповань, бажали не стільки посилення влади глави держави, скільки здобуття економічних вигод, що їм забезпечували депутатські повноваження навіть тоді, коли вони перебували у складі досить невеликих фракцій [22].

Політолог Н. Кононенко вважає, що роль фінансово-політичних угруповань у загостренні відносин між Президентом і Верховною Радою була помітна вже всередині 1990-х років. Конституція, вважає дослідниця, була компромісом між цими угрупованнями і главою держави, який визначав співвідношення впливу тієї чи іншої фінансової групи в економіці. Однак ухвалення парламентом закону про запровадження змішаної виборчої системи перед виборами до Верховної Ради 1998 року показало, що цей компроміс не вважався представниками економічної еліти неодмінним принципом діяльності [10, с. 298]. Порушення питання представниками фінансово-промислових угруповань про перехід до парламентсько-президентської республіки на початку 2000-х років теж було пов'язане з бажанням контролювати виконавчу владу. В період президентства Л. Кучми проявилася описана японським дослідником К. Мацузато тенденція до появи майже стихійно утворених тимчасових центристських у питанні про повноваження груп парламентарів. Такою була, наприклад, група народного депутата М. Сироти на прикінцевій стадії прийняття Конституції 1996 року [23].

Після посилення повноважень Верховної Ради в результаті конституційних змін 2004 року, виникли проблеми, пов'язані з регламентацією діяльності коаліції, яку С. Черленяк визначає як напівлегітимну інституцію [20, с. 46]. Парламентська коаліція, на відміну від уряду, який нею формувався, не користувалася підтримкою значної більшості населення. До парламентської більшості входили маловпливові політичні сили, внаслідок чого вона була надзвичайно хиткою [8, с. 17]. Одним з юридичних чинників можливих парламентських криз був невеликий період часу, що відводився для створення більшості [1, с. 30].

В. Рихлік зауважує, що українські політики не визнають одного з основних принципів демократії, який полягає у рівномірному розподілі політичної влади між різними політичними центрами, і намагаються здобути шляхом виборів всю політичну владу. Такого підходу дотримувалися представники як „помаранчевої” коаліції, так і опозиції [16, с. 92]. При цьому представники опозиції не вважали достатнім здобутком широкі повноваження, одержані після конституційної реформи 2004 року, і намагалися добитися повного контролю над владними ресурсами. Але ж прагнення контролювати всю владу після перемоги на президентських чи парламентських виборах викликає занепокоєння інших політичних сил та фінансово-промислових груп, які прагнуть перерозподілу політичних ризиків і переваг. Це й стає, за В. Рихліком, причиною нестабільності всередині основних органів державної влади в Україні.

Слід вказати на поширену в пострадянській політології думку, що законодавча влада не використовується політиками як самоціль. Перебування у ній політичні діячі розглядають як одну з стадій процесу здобуття посад в органах виконавчої влади. Такі орієнтації політиків можуть спричиняти політичні конфлікти між гілками влади, зменшують зацікавлення депутатів у заходах, спрямованих на збереження політичного впливу парламенту в періоди загострення політичних криз.

Дехто з дослідників порушує питання про застосування на практиці положень „раціоналізованого парламентаризму”. Так, правознавець Н. Жук наголошує на тому, що механізми цього набору методів послаблення деструктивного тиску парламенту на уряд неефективні через те, оскільки вимагають тих же передумов для їх реалізації, наприклад, наявності більшості, яка підтримує уряд при оголошенні конструктивного вотуму довіри [5, с. 46]. Така ж більшість потрібна і при оголошенні звичайного вотуму недовіри. Н. Жук вказує на необхідність дотримання визначеної Конституцією процедури консультацій між Президентом і керівниками фракцій парламенту задля легітимності його розпуску під час політичної кризи та пом'якшення її наслідків.

Правознавець Ю. Древаль теж не є прихильником надмірного правового регулювання діяльності Верховної Ради, зокрема й у питаннях відносин між більшістю та опозицією, які є одним з основних чинників парламентських криз [4, с. 7].

Тим часом у нас все ж відчувається недостатня регламентація діяльності законодавчого органу. Політолог І. Черінько, наприклад, вважає, що Україні варто застосувати певні вимоги до процесу формування коаліції, як це практикується у деяких західних країнах [19, с. 155].

Політична криза 2007 року показала, що положення про посилення фракційної відповідальності, викладені в законі 2004 року про внесення змін до Конституції України, а також в інших нормативно-правових актах, не були підкріплені спеціальними механізмами. Зокрема, підставою для позбавлення депутатського мандату була тільки заява самого депутата, який порушив партійну дисципліну під час голосування.

Французький правознавець Н. Мазіо рекомендував не застосовувати принцип побудови уряду з огляду на склад парламентської коаліції, а брати до уваги передусім інтереси прем'єр-міністра [14, с. 30]. Це може підвищити незалежність вищого органу виконавчої влади від парламенту і уникнути урядових криз. Український дослідник П. Дородний пропонує такий засіб здійснення парламентського контролю, як постановка депутатських запитів, що не містять звинувачень щодо діяльності уряду [3, с. 113]. Правознавець Г. Федоренко вказує на потребу створення узгоджувальних інститутів між гілками влади, які могли б бути засобом зміцнення і розвитку співпраці різних державних органів [18, с. 14]. Ними мають стати як спеціальні юридичні та корпоративні норми, так і спільні робочі групи для розгляду важливих питань. В. Рихлік пропонує

„пактування” як гнучкіший засіб співпраці парламентарів у порівнянні з письмовими угодами і який базується на згоді щодо питань короткої часової тривалості. Механізмами дотримання угод, укладених у такий спосіб, дослідник вважає вироблення публічних та відкритих правил досягнення домовленостей [16, с. 91].

Повернення до посилення президентських повноважень після скасування змін до Конституції України 2004 року може відновити колишні проблеми, пов’язані з браком мотивації у парламентської більшості формувати стійку коаліцію, яка б підтримувала уряд, позаяк вона не має вирішального впливу на його формування. Не виключено, що можуть траплятися випадки „псевдокогабітації”, що є вимушеним призначенням главою держави представника опозиційної партії на посаді прем’єр-міністра при загостренні кризових процесів у різних сферах суспільного життя [23]. Це теж може спричиняти конфлікти всередині вищих органів державної влади. Тому необхідне подальше розмежування повноважень між Верховною Радою, Президентом і Прем’єр-міністром, подальший розвиток неінституційних методів досягнення політичного компромісу.

Таким чином, Верховна Рада України завдяки слабкості інституту президентства та незначному впливу радикалів у її складі, а також завдяки застосуванню юридичних механізмів, що задовольняли інтереси всіх гілок державної влади, зберегла свою політичну значимість, незважаючи на досить часті конфлікти з органами виконавчої влади. Загальнополітичні чинники кризових політичних процесів, що мали місце як усередині Верховної Ради, так і у її відносинах з президентськими структурами та урядом, відносно переважали над юридичними. В періоди загострення політичних криз у парламенті з’являлися групи, здатні виробити умови компромісу, що задовольняли всіх учасників конфлікту. На даний час актуальною є потреба запровадження як ефективних загальнополітичних механізмів запобігання конфліктам, так і розширення застосування різних методів раціоналізованого парламентаризму.

Література:

1. **Веніславський Ф. В.** Конституційна реформа в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України / Ф. В. Веніславський // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – №4 – 5. – С. 33 – 41.
2. **Гельман В. Я.** Уроки українського / В. Я. Гельман // Политические исследования. – 2005. – №1. – С. 36 – 49.
3. **Дородний П. Г.** Форми парламентського контролю у державах з парламентською формою державного управління / П. Г. Дородний // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – №11-12. – С. 112 – 119.

4. **Древаль Ю.** Інституціоналізація парламентської опозиції / Ю. Древаль // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – №1. – С. 1 - 7.
5. **Жук Н. А.** Достроковий розпуск парламенту як складова „хрестоматійної рівноваги” між гілками влади / Н. А. Жук // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. – Харків. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2008. – №819. – С. 42 - 50.
6. **Кармазіна М.** Демократи, соціалісти й „третя сила” у боротьбі за владу (1991 – 1994 рр.) // М. Кармазіна. – Політичний менеджмент. – 2005. – №6. – С. 49 - 57.
7. **Кармазіна М. С.** Президентство: український варіант / М. С. Кармазіна. – НАН України, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – К.: Бланк-Прес, 2007. – 365 с.
8. **Колісніченко А.** Актуальні проблеми розвитку українського парламентаризму / А. Колісніченко // Сучасна українська політика. Політики та політологи про неї. – Київ, Миколаїв : Видавництво Українського центру політичного менеджменту, 2009. – Вип. 16. – С. 14 - 18.
9. **Коляструк О. П.** Діяльність Верховної Ради України в оцінці зарубіжних дослідників / О. П. Коляструк // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського. Серія: Історія. – Вінниця: видавничий відділ Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського, 2008. – Вип. 13. – С. 199 - 202.
10. **Кононенко Н.** Механізм формування та шляхи інституціоналізації сучасної політичної еліти України / Н. Кононенко // Наукові записки інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса, 2007. – Вип. 36. – 317 - 323.
11. **Котигоренко В.** Конфліктогенні зони політичної системи України / В. Котигоренко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, Миколаїв: Видавництво Українського центру політичного менеджменту, 2009. – Вип. 17. – С. 15 - 19.
12. **Курашик В.** Крым и его проблемы / В. Курашик // Верховна Рада України дванадцятого скликання, 1990 - 1994 роки. – [Асоціація народних депутатів України попередніх скликань; відп. ред. Я. Зойко та ін.] – К. : Кий, 1998. – С. 497 - 502.
13. **Литвин В. М.** Україна: досвід та проблеми державотворення (90-ті роки ХХ ст.) / В. М. Литвин / НАН України; Інститут історії. – К.: Наукова думка, 2001. – 558 с.
14. **Мазіо Н.** Реформа Конституції України – в напрямку до якої президентської республіки? / Н. Мазіо // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – №11 - 12. – С. 28 - 73.

15. **Полякова Л.** Аспекти взаємодії Президента України і Верховної Ради: спроба посилення президентської влади (1994 - 2004 рр.) / Л. Полякова // Схід. - 2010 - №5. - С. 107 - 108.

16. **Рихлік В. А.** Політична еліта України: проблеми консолідації / В. А. Рихлік. - Вісник Сев.ДТУ. Серія: Політологія. - Севастополь: Видавництво СевНТУ, 2008. - Вип. 91. - С. 90 - 93.

17. **Сергатиюк Д.** Витоки формування вітчизняної політичної еліти / Д. Сергатиюк // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - Київ, Миколаїв: Видавництво Українського центру політичного менеджменту, 2009. - Вип. 16. - С. 68 - 76.

18. **Федоренко Г.** Поділ та єдність влади: інтеграційні механізми на парламентському рівні / Г. Федоренко // Право України. - 2002. - №11. - С. 13 - 15.

19. **Черінько І.** Виборча система України: від мажоритарної до пропорційної / І. Черінько // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. - К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса, 2007. - Вип. 36. - С. 152 - 160.

20. **Черленяк С. І.** Суспільно-еволюційні зміни реформування політичної та конституційної систем України на сучасному етапі / С. І. Черленяк // Стратегічні пріоритети. - 2007. - №1. - С. 40 - 49.

21. **Кынев А.** Парадоксы и перспективы политической системы Украины в свете президентских выборов 2004 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.apn.ru/publications/article21792/htm>

22. **Танчин И.** От Кравчука до Ющенко. - Апология, №8 (8), 2005 [Електронний ресурс] - Режим доступу: Polite.com.ua/digest/2779/-htm.

23. **Matsuzato, Kimitaka.** Semipresidentialism in Ukraine: Institutional centrist in Rampant Clan politics / Demokratizatsiya, winter 2005/1/01/05 [Електронний ресурс] - Режим доступу: findarticles.com/p/articles/mi_423996/is_200501/ai_n13640822/pg_4/

24. **Miller, Eric A.** To balance or not to balance: alignment theory the Commonwealth of Independent States. - Ashgate publishing, ltd., 2006. -195 p. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://books.google.com.ua/Books?id=MTSQiVIFU4&printsec=frontcover&dg=The+Balance+or+not+to+balance+Eric+A.+Miller>

25. **Wise Charles R., Pigenco Volodymyr.** The Separation of powers: Puzzle in Ukraine. Sorting out responsibilities and relationships between President, Parliament and Prime Minister // Kuzio Taras, Kravchuk Robert S., D'Anieni Paul J. State and Institution building in Ukraine. - Palgrave Macmillan, 1999. - 364p. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://books.google.com.ua/books?id=bEihv_cUC&promintsec=frontcover&dg=state+and+Institution+building+In+Ukraine&