

---

**Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО,**  
академік НАН України

## **УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У СВІТЛІ ЗАГАЛЬНОСВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ\***

Сучасний парламентаризм є надбанням загальносвітової цивілізації. Рівень його розвитку в різних країнах і в різні періоди неоднаковий. У цьому зв'язку періодично відбуваються дискусії про кризу парламентаризму в цілому і в окремих країнах. Нагадаю у цьому контексті слова К. Поппера: **демократія – це не найдосконаліший засіб управління, але нічого кращого людство не вигадало.** Тому не відмова від парламентаризму, а його вдосконалення – ось першорядне завдання як теорії, так і практики.

В Україні теж є кризові явища у розвитку парламентської демократії. При цьому вони мають конституційний характер. Більшістю провідних політичних сил визнано, що чинна Конституція України 1996 р. вже не відповідає сучасним вимогам.

У цьому зв'язку Президент України в середині 2012 р. утворив Конституційну Асамблею зі 100 провідних фахівців-конституціоналістів, яку очолив перший Президент України Л. М. Кравчук. Перед нею поставлено завдання підготувати проект Закону про внесення змін до чинної Конституції, тобто нову редакцію Основного Закону з урахуванням як національного, так і міжнародного досвіду.

До роботи цієї Асамблеї залучено провідних правознавців Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. При цьому від самого початку ми зіткнулися з низкою проблем, у тому числі щодо майбутнього конституційно-правового регулювання українського парламентаризму.

Перша проблема – це **проблема формування українського парламенту – Верховної Ради України.** Згідно з Конституцією України та новим Законом «Про вибори народних депутатів України» вибори народних депутатів, що відбулися в жовтні 2012 р., пройшли за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.

---

\* В основу цієї статті покладено виступ автора на Міжнародному парламентському форумі «Сучасний парламентаризм і майбутнє демократії» (Москва, грудень 2012 р.).

Для нас це не перший досвід. За період незалежності ми випробували всі відомі в світі виборчі системи – від повністю мажоритарної до змішаної, потім повністю пропорційної і, нарешті, знову застосували змішану виборчу систему.

У результаті цих виборів ми без помітних порушень законодавства обрали 225 депутатів парламенту за пропорційною системою, але мали проблеми з мажоритарниками. По п'яти мажоритарних округах ЦВК України визнала вибори недійсними в силу неможливості встановлення їх результатів.

Повторні вибори по цих округах буде проведено в 2013 р. Таким чином, новообрана Верховна Рада України розпочала свою роботу не в повному складі маємо 445 депутатів, а не 450, як це передбачено Конституцією.

Те, що сталося, активізувало прихильників пропорційної системи. Вони пропонують знову повернутися повністю до цієї системи виборів. Але мені здається, що поспішати тут не слід. У світі трохи більш, ніж 50 держав застосовують пропорційну систему виборів, всі інші – мажоритарну чи змішану.

Збій з мажоритаркою в Україні, що стався, свідчить аж ніяк не про порочність самої системи, а про організаційні порушення і збої в організації виборів. Не слід забувати, що саме мажоритарна система сприяє створенню стабільної системи управління і «відповідального» парламентаризму.

Друга **проблема стосується професіоналізму новообраного парламенту**. Тут слід зазначити, що більшість його депутатів є представниками бізнесу та олігархічних кланів; теорію парламентаризму вони не вивчали. Тільки близько 10 % депутатів мають юридичну освіту, тоді як в європейських країнах цей показник становить 30–35 %. У цьому зв'язку є великі сумніви в тому, що нинішнє скликання Верховної Ради України працюватиме ефективніше, ніж попереднє.

Третя проблема – це **проблема структури українського парламенту**. Відповідно до Конституції Верховна Рада України формується і діє на засадах однопалатності.

Але у нас періодично дискутується питання про впровадження двопалатного парламенту. Ця ідея знайшла відображення і в декількох проектах Конституції України, які, щоправда, не були прийняті.

Відомо, що сучасний бікамералізм має як свої плюси, так і мінуси. Але у світі більшість парламентів є однопалатними. При цьому останнім часом має місце тенденція перетворення двопалатних парламентів на однопалатні. Так сталося в Греції, Данії, Португалії, Швеції та Угорщині.

На мій погляд, бікамералізм виправданий у федеративних державах (Росія, США та ін.). Що ж до унітарних держав, до яких належить і Україна, то тут немає достатніх доказів на користь запровадження двопалатного парламенту. Бікамералізм ускладнює діяльність органу законодавчої влади, викликає штучне протистояння між палатами, уповільнює проходження законопроектів і додатково бюрократизує законодавчий процес.

У силу цього за опитуваннями громадської думки переконаних прихильників впровадження двопалатного парламенту в Україні налічується не більше 25 %. Проти цього висловилися і учасники Всеукраїнського референдуму 2000 р.

Четверта **проблема стосується якості прийнятих українським парламентом законів**. У радянський час в Україні діяло 26 законів та 13 кодексів. Зараз кількість законів досягла 4 тисяч. Плюс діє понад тисячу міжнародних актів, ратифікованих Верховною Радою України.

Але це не той випадок, коли кількість перетворюється в якість. Наше законодавство тільки умовно можна назвати системою. У ньому відображаються не загальнонародні інтереси, а інтереси олігархічних кланів і груп. Воно суперечливе в своїй внутрішній структурі і декларативне за змістом. В деякі закони внесено по 50 і більше змін і доповнень. Причин тут багато. Головна з них полягає в недостатньому професіоналізмі українського парламенту. В силу цього не впроваджуються наукові основи законодавчого процесу, слабо просуваються кодифікаційні роботи, рідко використовується зарубіжний досвід у цій сфері.

Візьмімо, наприклад, питання про якість законопроектів. У розвинених країнах близько 80–90 % всіх законопроектів вносить до парламенту уряд<sup>1</sup>. У нас тут лідирують народні депутати. При цьому законопроекти часто виявляються сирими, не проходять належної наукової експертизи.

Недоліки організаційного характеру нерідко зводять процес прийняття законів до порожньої формальності. В Конституції України, наприклад, прямо записано, що голосування у Верховній Раді здійснюється депутатами особисто (стаття 84). Але голосування чужими картками набуло масового характеру. За цих умов значну частину прийнятих Верховною Радою законів, за великим рахунком, можна було б визнати неконституційними. А вся справа в тому, що залишилося неврегульованим питання про відповідальність за порушення зазначеної конституційної норми. Звичайно, це питання більш широкої проблеми, пов'язаної з підвищенням ефективності інституту конституційної відповідальності в цілому.

Таким чином, український парламентаризм розвивається в руслі сучасних загальносвітових тенденцій, але з урахуванням національних економічних, політичних та інших особливостей. Особливостей не тільки у певних здобутках, а й в недоліках. Є підстави вважати, що оновлена Конституція України зміцнить правові основи організації та діяльності Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади.

1. *Чиркин В. Е.* Сравнительное конституционное право. – М., 2011. – С. 319.