

СПЕЦИФІКА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЯК ІНСТИТУТУ ДЕМОКРАТІЇ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Розглядаються особливості функціонування сучасного українського парламентаризму як інституту демократії. Виявляються основні чинники інституціоналізації парламенту. Аналізуються такі ознаки парламентаризму в Україні, як нестабільність, низький рівень легітимності, імітаційний характер забезпечення демократії у контексті утвердження гібридного політичного режиму. Подано авторські узагальнення щодо шляхів оптимізації функціонування парламентаризму в сучасних умовах.

Ключові слова: парламентаризм, політичний інститут, інституціоналізація, демократизація.

Haronenko Vira. Specifics of parliamentarism as an institution of democracy in modern Ukraine

The article considers the peculiarities of modern Ukrainian parliamentarism as an institution of democracy. The main factors of institutionalization of the parliament have been found out. Such features of parliamentarism in Ukraine as its instability, low level of legitimacy and imitative nature of democracy in the context of establishing a hybrid political regime have been analyzed. The authors' generalizations about the ways of optimizing parliamentarism in the current period have been expressed.

Key words: parliamentarism, political institution, institutionalization, democratization.

Парламентаризм — це найдавніший інститут демократії, що виражає та реалізовує принцип представництва інтересів різних соціальних груп, втілює уявлення про колегіальність прийняття політичних рішень. Тому марно парламент посідає центральне місце у системі органів державної влади сучасного суспільства.

Водночас сам факт наявності парламенту не свідчить про демократизацію політичної системи. Адже він може бути наділений певними функціями лише формально. А реалізація принци-

© ГАПОНЕНКО Віра Анатоліївна — кандидат політичних наук, докторант Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, доцент Київського національного університету імені В. Гетьмана; ORCID: 0000-0002-1004-3165; e-mail: pvagap@ukr.net

пу представництва на практиці часто виявляється проблематичною у зв'язку із багатоманітністю суспільних інтересів, які так чи інакше набувають деформованого вигляду в структурі парламентських політичних сил. Тому інституційна ефективність парламентаризму є предметом багатьох політологічних досліджень, зокрема Р. Даля, А. Лейпхарта, Х. Лінца, Дж. Сарторі та ін.

В умовах гібридних політичних режимів реалізація принципу представництва у процесі функціонування інституту парламентаризму значно ускладнюється у зв'язку з низьким рівнем політичної культури, відсутністю сталих традицій парламентської взаємодії, слабкістю партійної системи та інститутів громадянського суспільства. Дослідженню саме цих суперечностей українського парламентаризму присвячено наукові праці Г. Зеленько [1], М. Козюбри [2], О. Лісничука [3], О. Новакової [4], І. Погорелової [5]. На нашу думку, за останні роки окреслені тенденції не лише не зникають, а й набувають дедалі загрозливіших форм, що спонукає повернутися до розгляду чинників інституціоналізації парламентаризму в Україні.

Тому метою статті є виявлення специфіки українського парламентаризму як інституту демократії.

Інститут парламентаризму особливо яскраво довів свою важливість як інституту демократії у кризовий період після Революції Гідності. Залишившись єдиним легітимним інститутом у системі органів державної влади та докорінно змінивши внутрішню розстановку політичних сил, Верховна Рада України все ж змогла запобігти деінституціоналізації демократії та забезпечити зміну влади конституційним шляхом.

Докорінні зміни у структурі та складі Верховної Ради України відбулися після парламентських виборів 2019 р. IX скликання українського парламенту багато в чому стало оригінальним. Насамперед вперше в історії України було сформовано монобільшість, рекордно оновився персональний склад депутатів і став наймолодшим [6]. Однак питання про те, чи підвищило це ефективність парламентаризму в процесі демократизації, потребує детальнішого розгляду.

Представники провладної більшості звітують про рекордну швидкість та результативність прийняття законодавчих актів. Проте це лише прагнення популістськими методами довести

власну значущість. Набагато важливішим критерієм впливу законотворчості на процеси демократизації вважаємо дотримання процедури прийняття законопроектів, їхнє всебічне обговорення, відповідність суспільним потребам та адекватність обставинам. Якраз таких передумов бракує у поточній роботі парламенту.

Наприклад, приймаючи у вересні 2019 р. Закон України «Про внесення змін до ст. 80 Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України» [7] було штучно «створено» дві чергові сесії. Перша тривала один день 29 серпня 2019 р. На ній законопроект був попередньо схвалений. Друга почалася через два дні, 3 вересня 2019 р., коли Закон був прийнятий остаточно [2]. Тобто було грубо порушено процедуру внесення змін до Конституції. Крім того, виникли гострі суперечності щодо механізмів імплементації норм Закону в практику, оскільки схвалений Верховною Радою України 18 грудня 2019 р. законопроект унормування процедури щодо зняття імунітету був розкритикований фахівцями [8].

Такі випадки непоодинокі у законодавчій діяльності поточного парламенту. За даними Лабораторії законодавчих [9] ініціатив, у Верховній Раді України IX скликання 26% ухвалених проектів законів пройшли лише одне читання, що значно перевищує відповідні показники попередників. При цьому скорочується час для додаткового опрацювання нормативних документів, зникає можливість врахувати зауваження експертів та пропозицій різних сторін.

Багато політичних рішень розглядається у прискореному порядку на догоду громадськості. Наприклад, дискусії щодо зменшення чисельності депутатів не мають конституційної доцільності та нагальної потреби. Популізм перетворюється на постійний атрибут функціонування парламентаризму, що, як не парадоксально, в кінцевому підсумку шкодить його популярності як інституту загалом. За даними моніторингу громадської організації «Слово і діло», кандидати у народні депутати щедро обіцяють навіть те, що не належить до їхньої компетенції, але не поспішають виконувати свої пропозиції. Особливо це твердження справедливе стосовно депутатів, обраних за мажоритарною системою [10].

Нова влада стала заручницею своїх передвиборчих обіцянок. Адже монобільшість теоретично дозволяє приймати будь-які політичні рішення і нести за них відповідальність. Тому чинний парламент приймає доленосні закони поспіхом, безсистемно, не маючи механізмів щодо їхньої реалізації.

Невід'ємним атрибутом українського парламентаризму є постійна зміна його конституційного статусу. Так, парламент I скликання зібрався і почав роботу ще в іншій державі, а тому відбувалося стихійне відпрацювання функцій Верховної Ради України як інституту демократії без формального оформлення відповідного статусу. Верховна Рада України II скликання спочатку взяла участь у підписанні Конституційного договору, а згодом Конституції України. III скликання Верховної Ради формально не зазнало змін конституційного статусу, але відчуло наслідки так званої «парламентської революції» у 2000 р., коли за ініціативою Л. Кучми було проведено референдум щодо значного скорочення функцій парламенту та зменшення його ролі у політичному процесі. Верховна Рада України IV скликання у 2004 р. проголосувала за конституційну реформу, що вступила в дію у 2006 р. У період каденції Верховної Ради України VI скликання відбулася реставрація Конституції України зразка 1996 р. А парламент VII скликання повернув норми Конституції 2004 р. Тобто лише два скликання Верховної Ради України уникли змін свого конституційного статусу. Це перешкоджає відпрацюванню сталих процедур парламентаризму в Україні. Більше того, впроваджені конституційні зміни не виключають суперечностей у взаємодії вищих органів державної влади, не мають достатньо обґрунтованих підстав, а тому скидаються на боротьбу правлячих еліт за утвердження влади.

Теперішня влада не стала винятком і активно впроваджує зміни до Конституції України. Дискусії щодо подальшого внесення змін до Конституції не вщухають, але й не зрушують з мертвої точки. Обговорювалося вже як мінімум чотири проекти, однак жоден із них не був поставлений на голосування. Вважаємо це свідченням того, що такі рішення ще не визріли достатньою мірою у суспільному середовищі та не були належним чином опрацьовані на фаховому рівні, тому виявляються передчасними.

Також збереглася традиція політичного тиску Президента на Верховну Раду України. Його наслідками стає нестабільність, неефективність парламентаризму та низький рівень довіри з боку громадськості. Одним з основних механізмів цього тиску є розпуск парламенту з політичних міркувань. Так, з дев'яти скликань Верховної Ради України не закінчили строк своєї каденції чотири. У 1993 р. добровільно у відставку пішов парламент, сформований ще в іншій державі, під впливом страйків шахтарів. Розпуск Верховної Ради України у 2007 р. став результатом тривалої політичної кризи, що бере початок з формування «Антикризової коаліції» і закінчується у червні 2007 р., коли 66 народних депутатів із «Нашої України» та 103 БЮТівці склали мандати. Позачергові вибори 2014 р. в Україні стали результатом Революції Гідності, проросійського парламентського складу парламенту, масового виходу депутатів зі складу Партії регіонів. Мотивом розпуску Верховної Ради України УІІ скликання була популярність цієї ідеї серед виборців, розчарованих невиконаними передвиборчими обіцянками депутатів. Внаслідок цього виник конституційний конфлікт між Президентом та парламентом стосовно підстав дострокового припинення повноважень. Адже формально коаліція у травні 2019 р. тільки розпалася і мала 30 днів для формування нового складу, хоча фактично вона не існувала вже давно. Конституційний Суд України вирішив суперечність на користь Президента, що потягло за собою припинення повноважень парламенту.

Отже, розпуск Верховної Ради України завжди відбувався у складних суспільно-політичних умовах, що стимулювало представників політичної еліти штучно створювати умови для правового обґрунтування розпуску. Цікаво також звернути увагу на той факт, що всі розпуски вищого представницького органу відбулися за парламентсько-президентської форми правління.

Також важливими елементами політичного впливу Президента є його право законодавчої ініціативи та можливість надавати законопроектам статусу невідкладних. Як свідчить зарубіжна конституційна практика, ця норма є скоріше винятком, аніж правилом.

Статус Верховної Ради в Україні зумовлює його використання Президентом як механізму зняття відповідальності із себе.

Президент конкурує із законодавчим органом за вплив на суспільство. А оскільки більше зусиль політтехнологів докладається саме для розробки та підтримання особистого іміджу Президента, то парламент в кінцевому підсумку відіграє роль «цапа відбувайла». Цей факт засвідчують результати соціологічних досліджень, згідно з якими на лютий 2020 р. Верховній Раді України довіряли лише 28%, не довіряли – 65%. При цьому рівень довіри до Президента України В. Зеленського є вищим за парламентський попри те, що більшість у Верховній Раді України становить пропрезидентська сила: у лютому 2020 р. йому довіряли 51,5% [11].

Нарешті, парламент, як і раніше, демонструє суспільству гостру боротьбу за владу між різними політичними силами. Верховна Рада України як публічний інститут відображає різноманітні соціальні суперечності крізь призму парламентських конфліктів. Як влучно висловився О. Лісничук, «головні політичні конфлікти абсорбувалися парламентом. У певні періоди Верховна Рада виступала радше як полігон для протиборства, а в певні періоди – як колективний суб'єкт у боротьбі за владу» [3].

Наслідки внутрішньопарламентських конфліктів поглиблюються через аморфну соціальну структуру українського суспільства (нечисельність середнього класу, відсутність чітко виражених та інституційно оформлених груп інтересів), переважання в структурі парламенту клієнтелістських партій, специфічний метод регулювання діяльності парламентських коаліцій.

Процедура створення та функціонування парламентських коаліцій демонструє відсутність сталих демократичних методів взаємодії депутатів та їхніх фракцій і груп, переважання «тіньових» форматів внутрішньої конфігурації. Часто формування парламентських коаліцій значно спотворювало принцип представництва, виключало безпосередній зв'язок між складом правлячих команд і виборцями. Формування урядів меншості відбувалося не тими партіями, що здобули найбільшу підтримку на виборах, було результатом політичного маневрування та здатності партії вести конструктивні переговори з іншими парламентськими політичними силами. Особливо яскраво це проявилось під час структурування парламенту в 2006 р., коли переможці виборів не змогли дійти згоди щодо кадрових питань.

В результаті сформувалась Антикризова коаліція у складі СПУ, КПУ, Партії регіонів та окремих депутатів.

Також міжфракційні переходи є одним із політичних важелів впливу Президента на представницький інститут, оскільки структура парламенту часто змінювалася після виборів Президента і змінювала свою орієнтацію на пропрезидентську. Цей феномен отримав назву «партії влади», що може бути розглянута як одна з неформальних практик функціонування парламентаризму.

З огляду на це вважаємо неефективними законодавчо закріплені норми функціонування коаліції. Адже здебільшого створення парламентських коаліцій не вважається обов'язковою умовою функціонування парламенту. В Україні згідно зі ст. 90 Конституції [12] несформування у тридцятиденний строк коаліції депутатських фракцій є підставою для дострокового припинення повноважень законодавчого органу. Це спонукає до об'єднання ідейно далеких чи зовсім несумісних фракцій, що в кінцевому підсумку негативно позначається на стабільності діяльності самої коаліції, парламенту в цілому та уряду.

Натомість перевіреними у зарубіжній практиці методами регулювання внутрішніх парламентських взаємозв'язків є неформальні практики на зразок фракційної дисципліни або коаліційних угод, що мають традиційний характер або приймаються як неофіційні документи. В Україні вони ще не довели своєї ефективності здебільшого через декларативну природу угод, що нівелює її практичний зміст, та низький рівень лояльності членів до партії через плинність партійних організацій.

Здавалося б, Верховна Рада України з монобільшістю була позбавлена необхідності провадити тривалі кадрові торги зі своїми супротивниками, але і нині сформувати стабільний склад уряду не вдалося. За часи незалежності О. Гончарук провів найменше часу на посаді Прем'єр-міністра. Міністр охорони здоров'я та Міністр освіти і науки змінювалися тричі за неповний рік. Отже, наявність чи відсутність коаліції істотно не впливає на ефективність роботи парламенту, особливо за непрозорого і неpubлічного характеру її формування.

Загалом Верховна Рада України демонструє гібридний характер політичної системи, оскільки лише формально виконує

функцію представництва інтересів. Як наслідок, попри постійні зміни до законодавства, що регламентує діяльність вищого законодавчого органу, до визначальних рис українського парламентаризму, як і на попередніх етапах, відносимо його нестабільність, низький рівень легітимності, ситуативне структурування, неефективна законодавча та кадрова політика, перетворення його на інструмент боротьби за владу між клієнтелістськими групами, рупор популістських закликів.

До об'єктивних чинників гібридності парламенту відносимо нормативний вакуум, функціонування в умовах загальної суспільно-політичної та економічної кризи, що зумовлює постійну трансформацію законодавчих норм функціонування парламентаризму, неефективну партійну та виборчу системи. Серед суб'єктивних чинників варто назвати підміну суспільних інтересів вузькогруповими, боротьбу за владу, політичний вплив президентів на законодавчий орган, популізм.

З огляду на сказане ефективність парламентаризму як інституту демократії залежить не лише від законодавчого внормування та офіційного оформлення парламентських процедур, а й їхньої імплементації у політичну практику шляхом інституціоналізації взаємозв'язків у системі вищих органів державної влади та всередині законодавчого органу, вироблення механізмів відкритих домовленостей, співпраці між різними політичними силами. На нашу думку, ефективним методом забезпечення стабільності парламенту має бути широке залучення громадських експертів, заінтересованих соціальних груп до розробки законопроектів, висновки яких будуть враховані не лише формально, а й змістовно. Доцільною в забезпеченні нормативного консерватизму видається і двопалатна структура парламенту.

Також оптимізація функціонування парламентаризму як інституту демократії можлива лише в контексті подальшого інституційного розвитку політичної системи в Україні та окремих її складових, зокрема політичних партій, виборів, чіткого встановлення меж повноважень вищих органів державної влади, встановлення конструктивного взаємозв'язку між Президентом і парламентом.

1. Зеленько Г. І. Подолання кризи інституційної довіри як передумова розвитку соціального капіталу. *Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси*: зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД НАН України, 2018. С. 38-67.

2. Козюбра М. Взаємозв'язки між народовладдям, парламентаризмом та верховенством права: європейські стандарти і сучасні українські реалії. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/17002>.

3. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / за ред. Г.І. Зеленько. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2014. 164 с.

4. «Синдром популізму» як виявлення кризи сучасної політики. *Науковий часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова*. Серія 22. Вип. 21. С. 36-42.

5. Погорелова А.І. Актуальні проблеми взаємодії держави і суспільства в контексті розвитку культури парламентаризму в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова*. 2016. Вип. 19. С. 104-107.

6. Не лише фотографі: професії депутатів нового скликання Ради. Слово і діло. 2019. 29 липня. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/07/29/infografika/polityka/piarnyky-fotohrafy-zhurnalisty-profesiyi-ta-osvita-novoobranyn-nardepiv>.

7. Про внесення змін до ст. 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України: Закон України від 3.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-20>.

8. Тільки через свого генпрокурора. Що не так зі зняттям недоторканності від «Слуги народу». *Українська правда*. URL: <https://www.prawda.com.ua/articles/2019/12/18/7235261/>.

9. Турборежим суттєво не вплинув на кількість ухвалених законів – моніторинг роботи Ради ІХ скликання / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://dt.ua/POLITICS/turborezhim-suttjevo-ne-vplivuv-na-kilkist-uhvalenih-zakoniv-monitoring-roboti-radi-ix-sklikannya-339080_.html.

10. «Хвороба популізму»: активісти перевірили, як депутати виконують обіцянки. *Слово і діло*. URL: <https://www.dw.com/uk/%D1%85%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B1>.

11. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020 р.). URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020>.

References

1. Zelenko H. I. Podolannia kryzy instytutsiinoi doviry yak peredumova rozvytku sotsialnoho kapitalu. *Polityka suspilnykh reform: stratehiia, mekhanizmy, resursy*: zbirnyk naukovykh prats / za red. O. O. Rafalskoho, O. M. Maiborody. Kyiv: IPiEND NAN Ukrainy, 2018. S. 38-67.

2. Koziubra M. Vzaiemozviazky mizh narodovladdiam, parlamentaryzmozom ta verkhovenstvom prava: yevropeiskii standarty i suchasni ukrainski realii. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/17002>.

3. Instytutsiini zminy politychnoi systemy suchasnoi Ukrainy: otsinka stanu ta napriamy optymizatsii: analitychna dopovid / Za red. H. I. Zelenko. Kyiv: IPiEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 2014. 164 s.

4. «Syndrom populizmu» yak vyvavlennia kryzy suchasnoi polityky.

Naukovyi chasopys NPU im. M.P. Drahomanova. Ser. 226. Vyp. 21. S. 36-42.

5. Pohorielova A. I. Aktualni problemy vzaiemodii derzhavy i suspilstva v konteksti rozvytku kultury parlamentaryzmu v Ukraini. *Naukovyi chasopys NPU imeni M.P. Drahomanova*. 2016. Vyp. 19. S. 104-107. 6. Ne lyshe fotohrafy: profesii deputativ novoho sklykannia Rady. Slovo i dilo. 2019. 29 lypnia. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/07/29/infografika/polityka/piarnyky-fotohrafy-zhurnalisty-profesiyyi-ta-osvita-novoobrananyx-nardepiv>.

7. Pro vnesennia zmin do st. 80 Konstytutsii Ukrainy shchodo nedotorkannosti narodnykh deputativ Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 3.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-20>. 8. Tilky cherez svoho henprokurora. Shcho ne tak zi zniattiam nedotorkannosti vid «Sluhy narodu». *Ukrainska pravda*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/18/7235261/>.

9. Turborezhym suttievo ne vplynuv na kilkist ukhvalenykh zakoniv – monitorynh roboty Rady IX sklykannia / Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv. URL: https://dt.ua/POLITICS/turborezhym-suttyevo-ne-vplynuv-na-kilkist-uhvalenih-zakoniv-monitoring-roboti-radi-ix-sklikannya-339080_.html. 10. «Khvoroba populizmu»: aktyvisty perevirly, yak deputaty vykonuiut obitsianky. *Slovo i dilo*. URL: <https://www.dw.com/uk/%D1%85%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B1>. 11. Otsinka hromadianamy diialnosti vlady, riven doviry do sotsialnykh instytutiv ta politykiv, elektoralni oriiientatsii hromadiany (liutyi 2020r.). URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriiientatsii-gromadian-liutyi-2020r>.

Haponenko Vira. Specifics of parliamentarism as an institution of democracy in modern Ukraine

The article considers the peculiarities of modern Ukrainian parliamentarism as an institution of democracy.

The main factors of institutionalization of the parliament have been found out. The objective factors of developing parliamentarism in Ukraine include the regulatory vacuum, functioning in the nationwide social, political and economic crisis which resulted in constant transformation of the legislative parliamentary norms, inefficient party and electoral systems. At the same time, subjective factors also have a significant impact here. They include substitution of public interests by narrow group interests, struggle for power, political influence of presidents on the legislature, and the use of populist decision-making techniques.

Such features of parliamentarism in Ukraine as its instability, low level of legitimacy and imitative nature of democracy in the context of establishing a hybrid political regime have been analyzed. Instability of parliamentarism is manifested by permanent unreasonable change in the constitutional status of the supreme legislative body with violation of procedure, as well as dissolution of the Verkhovna Rada for political reasons, which always took place in difficult social and political conditions and its artificial legal justification.

The permanent delegitimization of parliamentarism is substantiated by the tendency of Verkhovna Rada to reflect various social contradictions and tense

struggle for power between different political forces, lack of stable democratic methods of interaction between deputies and their factions and groups, predominance of «shadow» formats of internal configuration.

Imitation of democracy takes place through populist rhetoric, accelerated pace of consideration and adoption of laws without proper observance of the procedure, unjustified staff appointments, which ultimately discredit the system of political democracy in general.

The authors' generalizations about the ways of optimizing parliamentarism in the current period have been expressed. They are, in particular, broad involvement of public experts and social interest groups in drafting bills where their conclusions will be taken into account not only formally but also substantively. The bicameral structure of the parliament also seems appropriate in ensuring normative conservatism. Attention is drawn to the positive role of democratic informal procedures in the interaction between parliamentary factions and groups, in particular coalition agreements and factional discipline.

It has been concluded that further establishment of the institution of parliamentarism depends on overcoming the hybridity of the entire institutional system. Thus, only stable political parties, fair elections and cooperation with civil society institutions can promote effective representation of interests.

Key words: parliamentarism, political institution, institutionalization, democratization.