



Л. І. Баликіна,
асистент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Університету економіки та права "КРОК" (м. Київ)

УДК 342.52 (477+467)

ЗАСТОСУВАННЯ МОДЕЛІ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

Окреслюється окремі моменти застосування в державотворчому процесі моделі парламентаризму в Україні та в Республіці Білорусь. Використовуючи компаративний аналіз, виокремлюються позитивні аспекти білоруського досвіду та важливість впровадження його в українську практику.

Ключові слова: парламентаризм, правова держава, бікамералізм, представницький характер парламенту, віковий ценз народних депутатів, законодавча ініціатива народу.

Історія сучасного українського парламентаризму бере свій початок з 1990 року, коли розпочала свою роботу Верховна Рада І скликання. Україна вже пройшла певний шлях у формуванні державного устрою і механізмів регулювання інститутів влади. Дослідження досвіду сусідньої держави, Республіки Білорусь, є необхідним для ефективного розвитку парламентаризму в нашій країні. Компаративний аналіз парламентаризму в Республіці Білорусь та Україні є важливим для вітчизняного досвіду, оскільки, безумовно, за своїми історичними, політичними, економічними, соціокультурними, ментальними, геополітичними властивостями Білорусь є найбільш близькою до України. Запропонована тема статті є актуальною і розкриває нагальні питання, які виникають на шляху державотворення в Україні.

Своє ставлення до ролі, структури парламенту в системі державної влади та до становлення парламентаризму в Україні та Республіці Білорусь, а також до пов'язаних із впровадженням цього інституту політичними процесами висвітлили у своїх працях такі вчені: В. Божанов, В. Герье, О. Горелік, Л. Дюгі, Л. Кривенко, І. Недокус, В. Опришко, В. Селіванов, М. Теплюк, О. Фадеєв, Т. Француз-Яковець та інші.

Дослідження вітчизняних учених висвітлюють питання парламентаризму та питання, пов'язані з цим інститутом в Україні. Варто зупинитися на аналізі досвіду Республіки Білорусь і на порівнянні шляхів розвитку з нашою державою, що допоможе Україні не робити певних помилок та впровадити позитивні моменти.

Автор статті ставив за мету порівняти досвід застосування моделі парламентаризму в процесі державотворення в Україні та в Республіці Білорусь. За допомогою компаративного аналізу визначені аспекти, які, на думку автора, є актуальними і корисними для України. Виділені спільні та відмінні риси з українською моделлю, а також позитивні та негативні моменти впровадження парламентаризму в Республіці Білорусь та шляхи застосування позитивного досвіду в Україні.

В умовах реалізації закріплених у Конституції України [1] завдань державно-суспільного розвитку, а саме (в першу чергу, це становлення і демократичний розвиток правової держави) дослідження інституту парламентаризму є актуальним і неминучим. Цей процес знаходиться у безпосередньому зв'язку із сучасним процесом проведення конституційної реформи, одне із центральних місць якого



займає внесення дієвої корекції в існуючу форму державного правління та поступову зміну від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської або, навпаки, президентської республіки. Необхідність аналізу інституту парламентаризму у правовій державі пояснюється як загальнотеоретичними мотивами, так і конкретними завданнями науково-теоретичного забезпечення успішності проведення змін у форму державного правління. На значущості створення потужного науково-теоретичного та методологічного фундаменту реформування наголошував В. Селіванов [2].

На початку ХХ ст. концепція парламентаризму остаточно формується як найважливіший демократичний принцип, що лежить в основі діяльності всіх органів держави. Парламент визнається найважливішим життєдайним інститутом держави, що посідає або покликаний посісти центральне основне місце в системі органів влади, оскільки "... прояв його волі має ту ж силу і продукує ті ж наслідки, як якби вони прямо виходили від нації" [3, с. 411].

Досліджуючи політичні інститути Республіки Білорусь, І. Недокус зазначав у своїй роботі, що важливе значення має розуміння політичних процесів у Білорусі, так як це є відображенням процесів і в інших пострадянських державах. "Суперечливий та дискусійний білоруський досвід політичних і соціально-економічних трансформацій може також послужити "експериментальним полем" пошуку подальших шляхів проведення назрілих реформ у країнах колишнього СРСР. Неабияке значення перспективи реформування політичного режиму Республіки Білорусь мають і для світових та європейських інтеграційних процесів, системи безпеки, геополітичної стабільності на пострадянському просторі" [4, с. 1–2]. Важливо зазначити, що зважати на позитивний зарубіжний досвід вкрай необхідно, але політичний прогрес в Україні та Республіці Білорусь повинен мати демократичний національний характер.

Отже, враховуючи наукові аспекти, спершу необхідно приділити увагу оптимальній формі структури Верховної Ради України. Модель Національних зборів у Республіці Білорусь має бікамеральну структуру, що є, на наш погляд, більш вдалою європейською формою парламенту. Ідея двопалатного парламенту в Україні вперше виникла ще у проекті Конституції 1992 р. (як альтернатива монокамерній). З того часу постановка цього питання виникає як складова конституційної реформи, час від часу з'являється у суспільній думці, політичних ініціативах.

В. Герье у своїй роботі, яка має назву "Про конституцію та парламентаризм в Росії", 1906 року відмітив, що ще Монтеск'є мотивував потребу особливої Верхньої палати необхідністю надати меншості гарантії проти деспотизму більшості виборців; такі ж гарантії необхідні партіям проти деспотизму панівної партії, яка часто сама тримається за рахунок тільки партійного деспотизму над своїми членами. Навіть сама Палата представників при одностайності потребує гарантії проти власної необачності у випадку занадто швидко проведених, а іноді і випадкових постанов. Недарма вожді ліберальної опозиції в момент липневої монархії, Т'єр і Одільон Барро, говорили: "Одна палата — деспотизм, дві палати — свобода". А Барро стверджував, що тільки існування противаги і постійна критика може рятувати демократію "від самої себе" [5, с. 16].

Обґрунтовуючи необхідність впровадження двопалатного парламенту в Україні доцільно згадати, що законодавче закріплення бікамеральної структури Верховної Ради, яка складалася б із Палати депутатів та Сенату, мало місце в проекті нової Конституції України 1995 року. Втім, коли розпочався розгляд проекту Конституції України у першому читанні, було прийняте рішення Верховною Радою про однопалатний парламент. Обговорення бікамеральної структури парламенту знов оновилися на Всеукраїнському референдумі 2000 року, одне з питань якого було поставлене з оцінкою доцільності формування двопалатності. Питання формулювалось так: "Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного



парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?” За підтримку цього питання проголосувало близько 82 % виборців, але на практиці запровадження результатів Всеукраїнського референдуму, імплементація їх у нормативно-правові акти не відбулися в силу політичного протистояння, відстоювання вузькопартійних інтересів, ігнорування передової світової практики.

Дискусія навколо вибору оптимальної форми парламенту, позиції прибічників і противників, запозичення досвіду демократичних прогресивних держав світу триває вже чимало років, але нерозв’язані нагальні проблеми в роботі парламенту говорять самі за себе, яскраво засвідчують низький ступінь досліджень доцільності запровадження бікамеральної структури в Україні.

Незважаючи на певну класичну думку про бікамералізм, багатьом українським дослідникам, політикам, державникам, депутатам необхідне реальне, дієве ознайомлення із сучасним станом бікамералізму на теоретичному і практичному рівнях, розвиток цих інституцій у демократичних державах світу, де існує унітарний і федеративний устрій. Традиційно вважається, що однопалатна система характерна для парламентів федеративних держав, але досвід сьогодення показує, що є багато унітарних країн, де є двопалатний парламент (Білорусія, Казахстан, Польща і т.д.).

В умовах сучасної Білорусі в інституційному аспекті найбільш виправданою є двопалатна система законодавчої влади. У Конституції Республіки Білорусь у ст. 90 закріплено, що Парламент складається з двох палат — Палати представників та Ради Республіки [6]. Пріоритетний напрям вдосконалення цього інституту в Білорусі — збільшення реального обсягу його повноважень, перетворення трибуни Парламенту в справжній форум для розробки та обговорення стратегії розвитку країни, всіх ключових складових внутрішньої і зовнішньої політики держави. Надзвичайну важливість має розширення функцій контролю Парламенту за державними інститутами і взагалі всієї виконавчої влади. Істотного значення набуває вплив Парламенту на виконавчу владу. У першу чергу логічно виникає питання про право Парламенту, з чітко окресленими механізмами, регулярно заслуховувати доповіді та звіти представників виконавчої влади про їх програми і політику. Наступний елемент — реальна можливість створювати спеціальні комісії і проводити розслідування діяльності вищих посадових осіб. Найважливіший крок — передача Парламенту права призначати голову Національного банку. Контрольні функції Парламенту істотно розширилися б при переході до нього права призначення голови Державного контролю та Генерального прокурора. Бажано, щоб призначення Ради Міністрів відбувалося після узгодження з вищим законодавчим органом. У результаті були б найбільшою мірою досягнуті необхідні суспільству стабільність і узгодженість внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Як показує дослідження, є й інша думка щодо бікамеральної структури парламенту в Республіці Білорусь. О. Фадеєв з приводу сучасної форми білоруського парламенту має протилежну думку. Він вважає, що до найголовнішого недоліку політичного устрою Республіки Білорусь слід віднести наявність двопалатного парламенту. Національні збори Республіки Білорусь, як відомо, складається з двох палат — Ради республіки і Палати представників, проте двопалатна конструкція законодавчих органів більше підходить для великих країн (або міждержавних організацій) з федеративним устроєм, де суб’єкти федерації (республіки, штати, заморські території, кантони тощо) мають можливість представляти власні інтереси через своїх представників у Верхній палаті. У 143-х млн. Росії, наприклад, ця найважливіша функція покладена на Раду Федерації, члени якої представляють 21 республіку (від Адигеї до Чувашії), 6 країв, 50 областей (включаючи одну автономну), а також 10 автономних округів. У випадку з Білоруссю, яка є унітарною державою, Рада республіки, що складається з



56 депутатів, делегованих туди місцевими радами базового та обласного територіальних рівнів, і 8 депутатів, призначених особисто президентом, виступає як парламентська надбудова з незрозумілими повноваженнями і функціями. Окрім жорсткого окреслення національного суверенітету, Конституція Білорусі не допускає подільності верховної державної влади як у зовнішньополітичній діяльності, так і в сфері внутрішньої політики. Розділ характерний для країн з федеративним устроєм, у яких суб'єкти федерації зберігають (нехай і обмежений "згори") суверенітет [7].

На думку автора наукової статті, для Білорусі найбільш виправданою є бікамеральна структура законодавчої влади. Палата представників, або Нижня палата, — формується на основі прямого представництва, тобто напряму обирається громадянами країни. Верхня палата формується на основі непрямого представництва, через лімітовану кількість місць для представників великих професійних спілтовариств, територій або інших категорій громадян країни. Місія Верхньої палати полягає в тому, щоб врівноважувати і пом'якшувати деякі законодавчі ініціативи Палати представників, яка найбільш підпадає під надмірний вплив громадської думки, що надмірно коливається, іноді не враховують довгострокових, стратегічних результатів законодавчих рішень. У парламенті Республіки Білорусь є свої певні недоліки і ряд проблем, з погляду автора статті, які необхідно вирішувати, але, враховуючи зазначене вище, двопалатна структура законодавчого органу має прогресивне більш демократичне спрямування, ніж однопалатна, і, як показує світова практика, направлена на демократизацію суспільства, ефективно вирішення проблем, які стоять перед громадянським суспільством.

У цьому сенсі правильною є думка у статті про ідею бікамералізму в Україні Т. Француз-Яковець, яка робить висновок про те, що аргументи на користь бікамералізму є, по суті, аргументами забезпечення більш широкого представництва, що дозволить врахувати інтереси більшої кількості суспільних груп, дасть можливість вчасно бачити і постійно тримати в полі зору дестабілізаційні соціальні процеси, ефективно впливати і попереджувати небажані наслідки, виключити у повсякденній діяльності під час ухвалення рішень поспішність, непрофесіоналізм, лобіювання і відстоювання інтересів певних олігархічних груп, клановість, заполітизованість, забезпечення стабільнішої роботи уряду і тощо [8].

Таким чином, наступний аспект, який необхідно запозичити з досвіду Білорусі, для запровадження в нашому парламенті, — це закріплення представницького характеру Верховної Ради України законодавчо, в ст. 75 Конституції. А. Француз у своїй монографії, де досліджуються конституційно-правові основи демократичного розвитку політичної системи сучасної України, наводить різні точки зору з цього питання [9, с. 252–253]. Зокрема на потребу доповнення ст. 75 вказує В. Опришко [10, с. 55; 11, с. 67]. На його думку, таке розширення змісту цієї статті повністю відповідає положенню глави другої Декларації про державний суверенітет України 1990 р. [12], де зазначено, що від імені всього народу може виступати лише Верховна Рада України. Цю пропозицію щодо внесення змін до ст. 75 Конституції України підтримує і М. Теплюк, який прямо пов'язує розвиток представницьких аспектів у діяльності парламенту з розвитком принципів демократичної і правової держави та побудовою громадянського суспільства [13, с. 255]. Необхідність доповнення ст. 15 положенням, що Верховна Рада України є єдиним представницьким органом народу, аргументує і 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 аргументує 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 це спричиняє виникнення феномену так званого "представницького дуалізму") [14, с. 15–17].



Втім, питання є дискусійним і наразі ще не дійшли до консенсусу. Розвиток цього аспекту в діяльності парламенту розвиватиме принципи демократичної і правової держави, побудови громадянського суспільства. У Конституції Білорусі у ст. 90 зазначається, що Парламент — Національні збори — є представницьким і законодавчим органом Республіки Білорусь [6]. Найважливішою функцією парламенту є функція представництва. У її виконанні з парламентом не може зрівнятися ніякий інший інститут. Саме ця функція є найвагомимим обґрунтуванням усіх інших напрямлень діяльності. Оскільки парламент представляє інтереси усіх, до його повноважень, у першу чергу, входять розробка і прийняття законів, утвердження бюджету, контроль над урядом [15, с. 158].

Ще один важливий аспект, на який, на думку автора, потрібно звернути увагу це віковий ценз, коли громадянин України має право бути обраним народним депутатом. У ст. 76 Конституції України визначається, що народним депутатом може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року [1]. Згідно з Конституцією Республіки Білорусь в Палату представників може бути обраний громадянин Республіки Білорусь, який досяг 21 року, а членом Ради республіки може бути громадянин Білорусі, який досяг 30 років і проживає на території відповідної області, міста Мінська не менше п'яти років. Отже, як бачимо, обмеження у віці до 30 років є доцільним, і його необхідно запровадити до кандидатів Верхньої палати (при умові впровадження двопалатної структури Верховної Ради України) або навіть на всіх рівнях влади. Особа, яка досягла цього віку, має певний досвід, навички, вміння, які є необхідними у виконанні завдань обранців і здійсненні повноважень. Двадцять один рік — це вік, коли особа розпочинає свій життєвий шлях, формує свій світогляд та може мати тільки знання, але досвіду, як їх застосовувати, ще недостатньо. Така особа може бути помічником, радником народного депутата з певних питань, маючи певні належні знання, але не народним депутатом. Отже, для продуктивнішої, осмисленої, ефективнішої та належної роботи Верховної Ради України, на глибоке переконання автора статті, віковий ценз кандидата у народні депутати доцільно збільшити до 30 років. Практика сьогодення яскраво підтверджує ці обґрунтування.

З точки зору автора, ще на одну відмінність хочеться звернути увагу — це наявність закріплення в Конституції Республіки Білорусь законодавчої ініціативи народу Білорусі. В Україні право законодавчої ініціативи надано Президенту України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України (ст. 93 Конституції України) [1]. У Конституції Білорусі [6] (ст. 99) — Президенту, депутатам Парламенту, Уряду, а також громадянам, які мають виборче право, у кількості не менше 50 тис. чоловік, і воно реалізується в Палаті представників. Зважаючи на вищесказане, ця норма у такому контексті сприятиме розвитку громадянського суспільства в Україні. На сьогодні, на жаль, попри всі розмови й заходи, спрямовані на розвиток громадського суспільства, воно досі знаходиться на початковому етапі. А відбувається це з тієї причини, що його функціонування є небезпечним, тому що в достатній мірі воно не захищене ані конституційними, ані законодавчими актами. Підтримка громадянського суспільства є обов'язком країни, яка вважає себе демократичною.

Автор статті шляхом порівняльного аналізу парламентаризму в Україні і Білорусі звернув увагу на найвагоміші, на його думку, зміни, які допоможуть Україні в процесі становлення інституту парламентаризму, що є невід'ємним етапом в умовах розвитку правової держави. Україна для розвитку парламентаризму може застосувати певний досвід Республіки Білорусь, а саме врахувати можливість таких змін:

- запровадження двопалатної структури парламенту;
- закріплення представницького характеру парламенту;
- збільшення вікового цензу для народних депутатів до 30 років;
- надання законодавчої ініціативи народу України.



Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Селіванов, В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: обумовленість і необхідність [Текст] / В. Селіванов // Право України. — 2003. — № 8. — С. 21–23.
3. Дюги, Л. Конституционное право [Текст] / Л. Дюги — М. : Изд-во. И. Д. Съгина, 1908. — 638 с.
4. Недокус, І. С. Еволюція політичного режиму Республіки Білорусь [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / І. С. Недокус ; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. — Чернівці, 2007. — 20 с.
5. Герье, В. И. О конституции и парламентаризме в России [Текст] / В. И. Герье. — М. : Типография «Русского Голоса» (Н. Л. Казецкаго) Масляницкая, д. № 20, 1906. — 31 с.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.) [Текст]. — Мн. : Амалфея, 2007. — 48 с.
7. Фадеев, А. Законодательное безвластие в Беларуси / Александр Фадеев [Электронный ресурс] Хартия'97. — URL : <http://www.charter97.org/bel/news/2003/11/11/zakon> — Назва з екрану.
8. Француз-Яковець, Т. А. Ідея бікамералізму в Україні, мотиви, рушії, історичні аспекти [Текст] / Т. А. Француз-Яковець // Правничий вісник Університету “КРОК”. — Вип. 6. — Т. 1. — К., 2010. — С. 31–34.
9. Француз, А. Й. Конституційно-правові основи демократичного розвитку політичної системи сучасної України (концептуальний та нормативний аналіз) [Текст] / Т. А. Француз. — К. : Логос, 2006. — 516 с.
10. Опришко, В. Ф. Проблеми парламентського реформування як складової державно-правової реформи в Україні [Текст] / В. Ф. Опришко // Парламентська реформа: Теорія та практика. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — Вип. 6. — С. 50–74.
11. Опришко, В. Ф. Актуальні проблеми парламентської реформи [Текст] / В. Ф. Опришко // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України: 26 черв. 2001 р. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 64–80.
12. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. [Текст] // ВВР УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
13. Теплюк, М. О. Парламент України: деякі питання вдосконалення конституційного статусу [Текст] / М. О. Теплюк // Парламентська реформа: Теорія та практика. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — Вип. 6. — С. 250–265.
14. Кривенко, Л. Т. Верховна Рада України [Текст] / Л. Т. Кривенко. — К. : ІнЮре, 1997. — 170 с.
15. Парламентаризм в Беларусі [Текст] : [монограф.] / В. А. Божанов [и др.] ; [под ред. В. А. Божанова, А. В. Горелика] ; Част. учреждение образования “Ин-т парламентаризма и предпринимательства”, Каф. политологии и гуманитар. дисциплин. — Мн. : Иппокрена, 2010. — 230 с.

Надійшла до редакції 23.01.2013

Балькина Л. И. Применения модели парламентаризме в Украине и в Республике Беларусь: компаративный анализ

Определяется отдельные моменты применения в процессе государственного строительства модели парламентаризма в Украине и Республике Беларусь. Используя компаративный анализ, выделяются позитивные аспекты белорусского опыта и важность внедрения его в украинскую практику.

Ключевые слова: парламентаризм, правовое государство, бикамерализм, представительный характер парламента, возрастной ценз народных депутатов, законодательная инициатива народа.



**Balykina, L. I. Implementation of Parliamentarism Model in Ukraine and Belarus:
Comparative Analysis**

The article defines the certain points of state development by implementation of parliamentarism model in Ukraine and Belarus. The positive aspects of the Belarusian experience and the importance of its implementation into Ukrainian practice are highlighted by using comparative analysis.

Keywords: *parliamentarism, legal state, bicameralism, the representative character of Parliament, the age limit deputies, the legislative initiative of the people.*

