

**Ломжець Ю.В.**

кандидат політичних наук, доцент кафедри правознавства Гуманітарного інституту Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова (Україна, Миколаїв), ylomzhets@dmil.com

---

## **ПЕРЕДУМОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

---

*Розглядається процес формування інституту парламентаризму в Україні. Аналізуються проблеми та недоліки в діяльності Верховної Ради України та перспективи розвитку українського парламенту.*

**Ключові слова:** парламентаризм, парламент, розподіл влади, форма правління, партія.

**Постановка проблеми.** 21 лютого 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», яким повернула дію Конституції України в редакції 2004 року. Внаслідок прийнятих змін, Україна опинилася в нових політичних реаліях, перетворившись на парламентсько-президентську республіку з перспективою перетворення на парламентську. Складність цього процесу обумовлюється не тільки глобальністю його наслідків, але й позиціями, які займали різні політичні суб'єкти цього процесу. Головним аспектом щодо здійснення таких змін є наявність ментальної схильності української нації до парламентської форми правління та наявність глибокого історичного коріння вітчизняного парламентаризму. Тому, доцільність відповідних конституційних змін обумовлена не тільки сучасністю, але є також закономірним продовженням демократичних парламентських традицій.

**Аналіз публікацій.** Проблему становлення, розвитку інституту парламентаризму торкалися багато західних науковців: Ш.-Л.Монтеск'є, Дж. Локк, А. Гамільтон, Д. Медісон, Дж. Джей, Дж. Сартрі, Дж. Дж. Коуклі, М. Дюверже, М. Вебер, Дж. Міль, Д.Ослон, В. Цепл, Д. Франклін, Ю. Хабермас. Серед російських дослідників даного феномена можна відзначити М.Ентіна,

Л. А. Шарніну, В. Е. Чиркіна, К. Н. Соколова, В. В. Маклакова, А. Д. Керимова, О. Н. Булакова.

Різні аспекти функціонування парламентаризму в Україні та світі досліджують сучасні вітчизняні вчені: П. П. Шляхтун, В. М. Шаповал, П. Кислий, В. С. Журавський, А. З. Геоґріца, О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль, Г. Федоренко, В. Смолій, В. Ричка, О. В. Скребець, Л. І. Павлова Л. Т. Кривенко, В. А. Звірковська.

**Мета даної статті** – розглянути основні етапи становлення інституту парламентаризму в незалежній Україні, дослідити його вплив на формування інших державних інститутів, виявити основні напрямки розвитку парламенту в сучасних умовах.

**Результати дослідження.** Більшість науковців погоджуються, що парламентаризм є джерелом національного компромісу і порозуміння. Ця точка зору дійсно має свої підстави, проте парламент не завжди відображає в повній мірі уподобання і прагнення всього населення. Це проявляється в тому, що суспільство віддає свої голоси не за політичні сили, а за соціальні міфи, якими користуються політичні лідери. В результаті ж політичні сили, що приходять до парламенту ведуть таку політику, яка майже завжди відрізняється від тих політичних міфів, якими користувалися політичні лідери. На сучасному етапі парламент не виконує одну з головних своїх функцій – досягнення соціально-політичної стабільності та представництва інтересів, а навпаки, джерелом нових кризових ситуацій.

Політична реформа, яка відбувається в Україні ще не є завершеною, а тому вести мову про її результати ще зарано. Безумовно, потребує подальшого удосконалення Конституція України та законодавча база. Тобто, сучасний вектор розвитку політичної системи потребує уточнення та виваженості, а на ці дії потрібен не тільки час, а й зміна політико-культурних традицій українського народу. Потрібно змінити відношення українського народу до ролі державної влади в суспільстві, а саме: українці повинні усвідомити той факт, що державні інститути утворюються лише тоді, коли в них виникає нагальна потреба, і їх

головне завдання в тому, щоб полегшити життя народу. І цей аспект є, на мою думку, найбільш проблемним. Українці, як народ, як нація, традиційно сприймають державні інститути досить негативно, відсутня довіра до цих інститутів, і відповідно, ці інститути не можуть бути повністю легітимними.

Якщо виходити з того, що інститут парламентаризму є показником демократичності суспільства, то дійсно, він є доцільним там, де суспільство є стабільним, політична система і традиції сталими і в такому, де не виникає глибоких суперечностей між громадянами. В Україні поки, що суспільство знаходиться не у відповідності до цих критеріїв.

Існує ще один важливий аспект, який необхідний для розгляду інституту парламентаризму в Україні – це конституційний розвиток. Саме конституція країни відображає, чи дотримується країна демократичних принципів чи авторитарних, і чи є держава правовою. В Україні парламент нині відіграє особливу роль у зв'язку з необхідністю створення законодавчої бази для нового суспільства. Наприкінці 80-х років Р. Дарендорф на основі досліджень саме перехідних процесів побудував шкалу переходу від тоталітарного до демократичного суспільства, за якою держава, нація, повинні вирішити три основних питання, або, як він це назвав, – три періоди часу. Перший період – це час правника, час юриста, тобто вироблення правових засад майбутнього демократичного суспільства. І цей період має тривати щонайменше півроку і більше. Другий період – це час економіста, закладення економічних основ для нового суспільства, і він визначив максимальний термін для цього періоду – броків. Третій період – це час громадянина, формування вже власне громадянського суспільства, тобто формування в особистості, в громадянах саме тих рис, без яких абсолютно неможливе існування демократичного суспільства. Часовий проміжок для цього періоду він визначив у 60 років.

Українське суспільство вже пройшло перший етап свого становлення в якості громадянського. Проте все ще є проблеми, пов'язані з кризовими явищами практично в усіх сферах життя. Спроби виправити проблеми лише в одній із цих сфер призводять до викривлень або перекосів в інших сферах життєдіяльності суспільства. Тому, Верховна Рада змушена постійно вносити зміни до великої

кількості законів, які були прийняті за останні роки, або, загалом, змінювати концепцію законів. Аналіз діяльності Верховної Ради показує, що Верховна Рада ще не стала справжнім парламентом у найвищому розумінні цього слова, тобто інституцією, яка була б незалежною і здійснювала свою діяльність у найкращих традиціях народовладдя, законотворчості на благо розвитку всього суспільства.

Верховна Рада України I та частково II скликання діяла в умовах всевладдя рад. Парламент, окрім традиційних представницької та законодавчої функцій, фактично здійснював виконавчі повноваження, зосереджуючи в своїх руках усю повноту влади, водночас не несучи відповідальності за стан справ у країні [5, с.39]. ВРУ III, IV та VI скликання працювала в умовах системного тиску з боку інституту президента. Представницькі функції парламенту були суттєво викривлені шляхом застосування адмінресурсу в мажоритарних округах та тиску на депутатський корпус. Президент діяв в умовах обмеженого законодавчого поля, штучно накладаючи вето на конституційні закони, привласнюючи собі функції і норми, що знаходились поза конституційним полем. Парламент був позбавлений можливостей впливу на кадровий склад Кабміну. Відтак законодавча діяльність парламенту носила несистемний характер, не завжди отримувала відповідне фінансове підґрунтя з боку уряду.

Парламент III (1998–2002), а особливо IV скликання (2002–2006) головним своїм завданням вбачав протистояння авторитарним антиконституційним тенденціям з боку інституту президентства. Конституційні зміни напередодні другого туру президентських виборів 2004 року вивели парламент зі стану облоги, посиливши його функції та роль у системі врядування в країні. Проведення виборів на пропорційній основі фактично унеможливило застосування адмінресурсу з метою викривлення волевиявлення виборців. Прив'язка парламенту до формування уряду забезпечила впровадження зв'язки «прийнятий законопроект – його реалізація урядом – несення колективної відповідальності». Ухвалені законопроекти, а також солідарна відповідальність парламентської коаліції з урядом мали сприяти формуванню системного законодавчого поля та подоланню законодавчого хаосу в стінах парламенту [3, с.9].

На той час, були сформовані досить виважені умови для функціонування парламентаризму в Україні: адекватне, результатам волевиявлення, представництво виборців та раціональна законодавча діяльність. Розклад політичних сил у державі водночас творив практично ідеальну систему стримувань і противаг. З одного боку, парламентська коаліція, яка вперше в історії України самостійно сформувала уряд, мала можливість реалізовувати свої передвиборчі обіцянки. З іншого – парламентська опозиція, яка мала за собою надійний тил у вигляді інституту президентства, отримувала реальні механізми противаг і контролю за діями парламентської коаліції та уряду.

Але, правильні теоретичні основи роботи Верховної Ради України V скликання не спрацювали. Рада не стала повноцінним ефективним вищим представницьким та законодавчим органом країни. Більше того, замість адекватного представництва волевиявлення виборців, їхніх політичних поглядів та соціально-економічних інтересів суспільство отримало представництво великих фінансово-політичних груп на чолі з харизматичними лідерами та відсутністю реальних програм розвитку.

Відтак, в умовах номінального конституційного збільшення повноважень парламенту було отримано реальне зменшення його ролі і ваги в житті країни. Натомість, суспільство спостерігало девальвацію механізмів парламентаризму, тобто дискусивної демократії, критичне зменшення ролі народного депутата України як носія і виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця.

Також відбулася помітна девальвація ролі парламентських комітетів. Лідери парламентських комітетів, які у попередніх скликаннях мали статуси адекватні міністерським та відігравали значну галузеву роль у процесі проходження законодавства, фактично перетворилися на організаторів парламентських клубів за соціально-економічними напрямками без реального впливу, повноважень та голосу. Значно послабленою, попри існування сильного і харизматичного лідера, стала і посада Голови Верховної Ради України, що фактично став парламентським спікером, слова і думка якого вже не мали такої ж значної ролі,

як це було, наприклад, у парламентах попереднього скликання. Фактично голова Верховної ради України змушений був проводити через сесійний зал рішення, підготовлені номінально коаліцією, а фактично – урядом.

Ще однією негативною сталою тенденцією стало закриття каналів оновлення еліт. Це проявляється у реальному відриві парламенту від суспільства. Якщо до складу Верховної Ради України II скликання потрапило лише 56 народних депутатів з I скликання, а до III скликання потрапила лише третина (159) депутатів з попереднього, то парламентські вибори 2012 року дали оновлення парламенту на половину.

Всі ці аспекти безумовно впливають на якість роботи Верховної Ради України, зокрема, на якість законодавчого процесу. Відсутність стратегії розвитку законодавства, посилюється лобістським спрямуванням діяльності Ради.

В умовах коли парламент перетворився в орган колективної безвідповідальності, рішення Конституційного Суду України про скасування політ. реформи було сприйнято суспільством. Всі ці обставини призвели до збільшення повноважень президента, посилення його ролі в політичній системі, а потім й до узурпації державної влади.

В умовах політичної кризи 2014 року Верховна Рада України взяла на себе відповідальність за ситуацію в державі. Із поверненням повноважень перед парламентом постали й нові виклики. На новому етапі Верховній Раді України необхідно переглянути сутність свого призначення. Внутрішній потенціал парламентаризму ще не цілком розвинений. Йдеться, насамперед, про його роль в інтеграції населення і управлінських прошарків у загальну мережу правил і звичок, консолідації суспільства, врегулювання конфліктів між політичними акторами, зміцнення політичних систем за допомогою мобілізації населення на підтримку нових інститутів. Для цього необхідно дуже багато зробити у напрямі формування в суспільстві політичної культури, щоб населення ставилося до представницьких органів з довірою та розуміло свою відповідальність за якість

влади. Важливо щоб парламент і далі залишався відкритим дискурсивним форумом конкуренції політичних еліт, ідей та стратегій розвитку.

### Література і джерела

1. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України; Закон від 21.02.2014 № 742-VII. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

2. Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України; Закон від 23.02.2014 № 763-VII. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/763-18>

3. **Алефіренко, В.С.** З досвіду державотворення в Україні за роки незалежності: проблеми і перспективи / В. С. Алефіренко, С. Г. Руденко // Історична наука: проблеми розвитку: Матеріали Міжнар. наук. конф., 17-18 трав. 2002 р. – Луганськ, 2002. – С.7–11.

4. **Кислий, П.** Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П.Кислий – К.: Абріс, 2000. – 414 с.

5. **Кривенко, Л.Т.** Необхідно модернізувати конституційне визначення Верховної Ради України / Л.Кривенко// Вісник Академії правових наук України, № 4(35). – Харків, 2003. – С. 37–51.

6. **Рябошапко, Л.** Конституційні взаємини в Україні: досвід, суперечності, європейський контекст [Електронний ресурс] / Леонід Рябошапко // Віче – 2014 – №8. Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4147/>

### References

1. ZakonUkrainy «Pro vidnovlennia dii okremykhpolozhenKonstytutsiiUkrainy» [On recovery of certain provisions of the Constitution of Ukraine: Ukrainian law] // VerkhovnaRadaUkrainy; Zakon,21.02.2014 № 742-VII. Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

2. ZakonUkrainy «Provyznanniatakum, shchovtratyvchynnist, ZakonuUkrainy «ProvnesenniazmindodeiakykhzakonodavchykhaktivUkrainyshchodopryvedenniayik

huvidpovidnistizKonstytutsiieiuUkrainy» [On recognizing the law of Ukraine «On amendments to several legislative acts of Ukraine re bringing them in line with the Constitution of Ukraine» as invalid: Ukrainianlaw] // VerkhovnaRadaUkrainy; Zakon, 23.02.2014 № 763-VII. Available at:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/763-18>

3. AlefirenkoV.S. ZdosviduderzhavotvorenniavUkrainizarokynezalezhnosti: problem I perspektyvy [Theexperienceofstate-buildinginUkrainesinceindependence: problemsandprospects] // MaterialyMizhnar. nauk. konf.:«Istorychnanauka: problemyrozvytku» (17-18 trav. 2002 r.) [Proc. of the Int. Scientific Conf. «Historicalscience: problems of development»].Luhansk, 2002. pp.7-11.

4. KyslyiP. Stanovlenniaparlamentaryzmu v Ukraini: Natlisvitovohodosvidu [Formationofparliamentarism inUkraine: onthebackgroundofinternationalexperience].Kyiv,Abris, 2000. – 414 p.

5. KryvenkoL.T. NeobkhidnomodernizuvatykonstytutsiinevyznachenniaVerkhovnoiRadyUkrainy [ItisnecessarytomodernizetheconstitutionaldefinitionoftheVerkhovnaRadaofUkraine]. VisnykAkademiipravovykh naukUkrainy [Bulletin of Academy of Legal Sciences of Ukraine]. Kharkiv, 2003. issue 4(35), pp. 37-51.

6. Riaboshapko L. Konstytutsiini v zaiemyny v Ukraini: dosvid, superechnosti, yevropeiskyikontekst [Constitutional relations in Ukraine: experience, contradictions, European context] Viche, 2014 issue 8. Available at: <http://www.viche.info/journal/4147/>

*Lomzhets Yu. V., Candidate of Sciences (Political), Associate Processor of the Department of Law Studies, Humanitarian Institute of National University of Shipbuilding after Admiral Makarov (Ukraine, Mykolaiv), [ylozhets@dmil.com](mailto:ylozhets@dmil.com)*

## **Background and prospects of parliamentary reform in Ukraine**

*The process of formation of the parliamentary institution in Ukraine has been considered. The problems and deficiencies in the Verkhovna Rada of Ukraine and prospects of the Ukrainian parliament have been analyzed.*

**Keywords:** *parliamentarianism, parliament, the separation of powers, a form of government, party.*



*Ломжец Ю. В.* кандидат политических наук, доцент кафедры правоведения  
Гуманитарного института Национального университета кораблестроения  
имени адмирала Макарова (Украина, Николаев), [ylomzhets@dmil.com](mailto:ylomzhets@dmil.com)

### **Предпосылки и перспективы парламентской реформы в Украине**

*Рассматривается процесс формирования института парламентаризма в Украине. Анализируются проблемы и недостатки в деятельности Верховной Рады Украины и перспективы развития украинского парламента.*

**Ключевые слова:** парламентаризм, парламент, разделение властей, форма правления, партия.