

И.А. Куян

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ — ВАЖНЕЙШАЯ ФОРМА ПРОЯВЛЕНИЯ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем парламентаризма с точки зрения его реализации как формы народного суверенитета. Парламентаризм как закономерный результат и процесс развития принципа народного суверенитета в теории и практической реализации, в первую очередь, связан с парламентарной формой (системой) правления, которая предусматривает ведущую роль парламента в системе органов государственной власти. Этот вопрос автор рассматривает с точки зрения идеала, с учетом политической реальности и потребностей законодательного регулирования, что предполагает необходимость отражения (воплощения) и развития принципа народного суверенитета во всех основных элементах парламентаризма: избирательной системе, конституционно-правовом статусе парламента, парламентских процедурах, политическом и государственном режимах.*

***Ключевые слова:** сравнительное правоведение, народный суверенитет, народовластие, формы народовластия, парламентаризм, парламентская система, парламента, законодательная власть, представительная власть, законодательные процедуры.*

Одним из основоположных принципов современного демократического государства является принцип народного суверенитета. Не случайно этот принцип в разных формах находит закрепление в конституционных актах ряда государств. В Конституции Украины утверждается, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти (ст. 5). Аналогичная норма закреплена в конституциях РФ (ст. 3), Республики Беларусь (ст. 3), Испании (ст. 1). Основной Закон ФРГ провозглашает, что вся государственная власть происходит от народа (ст. 20). Статья 2 Конституции Азербайджанской Республики называется «Суверенитет народа». Об учреждении Португальской Республики на основе народного суверенитета говорится в ст. 2 ее Конституции. В ст. 1 Конституции Греции народный суверенитет провозглашается фундаментом конституционного строя. О принадлежности суверенитета народу говорится в ст. 2 Конституции Боливии, в ст. 1 Конституции Итальянской Республики.

Названный принцип в каждом государстве имеет множество форм своей реализации. В конституционном праве традиционно выделяют две их основные группы: формы непосредственного народовластия (народоправства) и формы представительного народовластия (представительной демократии). Как синтез этих форм и наиболее действенный и связанный с народом, как субъектом политики и права, средством и олицетворением демократического политического режима в государстве является парламентаризм.

Термин «парламентаризм» (франц. *parlementaris* — парламентская система, от *parlement* — парламента, от *parler* — говорить) в конституционном праве имеет несколько значений. Наиболее распространенным является

толкование парламентаризма как системы организации государственной власти, для которой характерно признание ведущей и существенной (основной) роли парламента¹. Сущность парламентаризма, как отмечал известный дореволюционный ученый С.А. Котляревский, сводится к тому, что реальная исполнительная власть ответственна за свои действия и согласована с волей законодательного собрания народных представителей: устанавливается гармония между исполнением закона и самим законом².

В понимании парламентаризма, как точно заметил Ю.С. Шемшученко, необходимо учитывать двойную его природу: с одной стороны как политического режима и, с другой, — как совокупности полномочий, а также принципов устройства и деятельности Верховной Рады Украины. При этом в природе парламентаризма может быть исключительно демократический политический режим, а в основе устройства, деятельности и вообще статуса парламента не должно быть другой основы кроме верховенства воли и власти народа. В парламентаризме сливаются воедино потенции прямой и представительной форм демократии, а народный суверенитет «срашивается» с государственным, в первую очередь, через организацию и деятельность парламента³.

¹ Шаповал В.М. Парламентаризм / Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 4. С. 345.

² Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / под ред. и с предисл. В.А.Томсинова. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. 392 с. С. 156.

³ Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. 2008. № 1. С. 17-20. С. 18.

Парламентаризм является важнейшей формой проявления народного суверенитета. Но степень такого проявления, качество самого парламентаризма, его реальность зависит от ряда факторов. Во-первых, от того, насколько непосредственно связанные с парламентаризмом формы прямой и непосредственной демократии, — выборы и деятельность парламента, выражают волю и интересы народа. Во-вторых, от места и роли парламента в системе органов государственной власти. В-третьих, вопрос этот связан с характеристикой соответствующего государственного и политического режима. Рассмотрим названные факторы, определяющие степень проявления народного суверенитета в парламентаризме Украины.

Парламентаризм необходимо предполагает, что формирование парламента есть процесс непосредственного отражения воли народа.

Через выборы народ определяет своих представителей и наделяет их мандатом на реализацию его (народа) суверенных прав. Выборы являются важнейшим инструментом реализации народного суверенитета при условии, что в их результатах реализуется воля большинства народа. Это, в свою очередь, зависит от совершенства избирательного законодательства, что измеряется заложенной в нем потенцией реализации своей основной социально-политической функции — обеспечивать народовластие. Степень обеспечения народовластия (воли большинства) в процессе выборов депутатов парламента, в первую очередь, зависит от модели избирательной системы и качества избирательного законодательства.

В мире известны три основные модели избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная, смешанная и большое количество их разновидностей. Установление той или иной избирательной системы, во всяком случае, в Украине, есть результат выбора, определяемого соотношением политических сил в парламенте. В идеале, тип избирательной системы должен быть закреплен в конституции, что при условии ее утверждения референдумом или принятия специальным учредительным собранием позволит хотя бы формально утвердить верховенство народа в определении собственного инструментария организации государственной власти.

Второй аспект обеспечения народовластия состоит в степени репрезентативности воли и интересов большинства народа в парламенте. Опыт использования существующих видов избирательных систем в Украине и в разных странах мира свидетельствует об отсутствии их идеальных моделей. Поскольку их репрезентативность зависит не только от законодательно определенного способа распределения мандатов, но и от таких факторов, как уровень правовой культуры электората,

степень политической активности избирателей, допустимость и размеры нарушений избирательного законодательства. За годы независимости в Украине были апробированы все три основные виды избирательных систем. При этом последняя модель избирательной системы, — смешанная, закрепленная в действующем на сегодня Законе Украины «О выборах народных депутатов Украины»⁴, содержит в себе все те элементы, которые негативно проявились в предыдущих избирательных кампаниях. Во-первых, это касается пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками, «минусы» которой состоят в значительном отстранении избирателей от процесса формирования представительной власти. Во-вторых, это проблемы мажоритарной системы относительного большинства, которая, как известно, характеризуется тем, что позволяет быть выбранным депутату, за которого отдали голоса относительное большинство избирателей, по сравнению с другими депутатами, но в результате депутат оказывается выбранным относительным меньшинством голосов. При этом голоса, отданные за других кандидатов, вообще никуда не засчитываются. В подобных случаях говорить о парламенте как органе народного представительства можно условно или с точки зрения его формального существования.

Следующий аспект обеспечения парламентаризма связан с механизмом функционирования парламента как органа народного представительства и непосредственно с качеством конституционно-правового регулирования деятельности парламента и народных представителей, что предполагает наличие особого статуса парламента как органа народного представительства и определяет его место в системе других органов государственной власти.

Народное представительство в современном государстве предусматривает реализацию как общесоциальных функций, так и специальных (профессиональных). К первой группе следует отнести две наиболее важных функции: обеспечения власти народа и легитимации власти. К основным, профессиональным функциям относятся: законодательная (нормотворческая), учредительная, в том числе, кадровая, контрольная. Через эти две взаимосвязанные группы функций суверенитет народа соединяется с государственной властью и реализуется через нее. Таким образом, народное представительство как одна из ведущих форм реализации народовластия имеет высокую потенцию в решении проблемы гарантирования реального конституционного (общественного и государственного) строя и обеспечения эффективного выполнения общественных задач.

⁴ Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г. № 4061-У1.

В силу того, что народное представительство реализуется через органы публичной власти, оно способно гарантировать порядок и политическую стабильность и оберегать общество от влияния популистских настроений, веяний и пристрастий через рациональную организацию политической системы с четким разделением труда, высоким уровнем профессионализма носителей властных полномочий, компетентность и ответственность лиц, принимающих важные для государства и общества решения.

Вместе с тем, опыт развития парламентаризма в мире свидетельствует, что при всех достоинствах, народное представительство в силу своей природы всегда тяготеет к отстранению народа от принятия властных решений в период между выборами и, тем самым, к отходу от демократии как народовластия. В подобных случаях народное представительство остается народным только по форме и не решает проблем реализации народного суверенитета. Его спутниками часто становится бюрократизация и олигархизация государственной власти, разрыв связи между избирателями и народными представителями и зависимость последних, как и парламента в целом, а следовательно и государственной политики от влияния мощных финансовых групп (капитала), что приводит к отчуждению власти от граждан и народа в целом. Как результат, — уменьшается легитимность власти, увеличивается вероятность принятия субъектами представительной власти решений, которые искривляют волю избирателей и антинародных, по сути. На уменьшение рисков подобных негативных проблем должно быть направлено особое внимание законодателя.

Парламентаризм как закономерный результат развития принципа народного суверенитета в теории и своей практической реализации, в первую очередь, связан с парламентской (парламентарной) формой (системой) правления. Эта система правления, как известно, характеризуется, прежде всего, особой ролью и местом парламента как ведущего органа представительной власти и единственного органа законодательной власти. Такая характеристика парламента Украины нашла свое подтверждение в решении Конституционного Суда Украины в деле о полномочиях Верховной Рады Украины от 17 октября 2002 г., где констатируется, что Верховная Рада Украины по своей природе является органом представительной власти и реализует законодательную власть. Определение Верховной Рады Украины единственным органом законодательной власти означает, что никакой другой орган государственной власти не уполномочен принимать законы. Полномочия Верховной Рады Украины реализуются совместной деятельностью народных депутатов на заседаниях Вер-

ховной Рады Украины во время ее сессий⁵. Это означает, что представительная природа является основоположной в определении политической роли парламента, что должно находить отражение как в его организации, так и в деятельности.

Конституция Украины, характеризуя Верховную Раду Украины как единственный орган законодательной власти, тем самым закрепила одну из важнейших форм верховенства народа в определении конституционного строя, — то есть тех наиболее общих и стабильных положений Основного Закона, которые закрепляют, фиксируют политический выбор народа (модель собственной государственной организации), а также исключительное его право на изменение этой модели. Таким образом, зафиксировано право только одного органа государственной власти, в рамках установленных полномочий, воплощать политическую волю народа и определять пути ее реализации. Именно с этой точки зрения можно говорить о верховенстве парламента, о его ведущей, основной роли в системе органов государственной власти, поскольку непосредственного подчинения парламента органам других ветвей власти не существует на сегодня даже в «чистых» парламентских государствах. В современном демократическом государстве абсолютизм, воплощенный в одном органе государственной власти, даже представительном, — невозможен, ибо тогда нет оснований говорить о демократии. Государственная власть остается исключительной прерогативой народа как политической целостности. Никто не может узурпировать государственную власть, — ни государственные органы, ни должностные лица, ни политические партии, никакие другие субъекты, призванные реализовывать публичные функции. В этой связи, о парламентаризме как форме реализации народного суверенитета можно говорить при условии, что реализуя законодательную власть, парламент способен обеспечивать воплощение в законах воли и интересов собственного народа и не допускать их искривление. Такими условиями являются: закрепление соответствующего конституционно-правового статуса парламента и законодательное определение полномочий его структуры (организационной и политической), обеспечение качественного процессуального инструментария парламента (регулирования законодательных процедур, форм и методов деятельности парламента в целом, его органов, структурных подразделений и должностных лиц.

⁵ Решение Конституционного Суда Украины по делу о конституционном представлении 50 народных депутатов Украины касательно официального толкования положений ст. 75, 82, 84, 91, 104 Конституции Украины (о полномочиях Верховной Рады Украины) от 17 октября 2002 г. № 17-рп/2002 [Электронный ресурс <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/>].

Множество исследований украинского парламентаризма как явления и научной теории, основных функций Верховной Рады Украины, содержания законодательной власти позволили ученым разработать ряд обоснованных и содержательных предложений для их усовершенствования. В связи с перманентной идеей правовой реформы в Украине и, особенно, в связи с началом конституционно-правовой реформы, безусловно, сохраняют свою актуальность предложения о направлениях парламентской реформы. В частности, об усовершенствовании, расширении и усилении конституционных основ реализации законодательной функции Верховной Рады Украины, демократизации законодательного процесса, повышении роли и эффективности законодательной деятельности и построении на этой основе рациональной правовой системы⁶. Представляется очевидной необходимость усовершенствования законодательной деятельности Парламента Украины, что касается как, в общем, определения содержания, форм и методов этой деятельности, так и в части решения отдельных процедурных вопросов⁷. Особое внимание необходимо уделить законодательному процессу. Об этом много лет говорят специалисты. В данном направлении велась интенсивная законопроектная работа, в частности, речь идет о проектах законов «О Верховной Раде Украины», «О законах и законодательной деятельности». Институт парламентского контроля, который также следует считать условием обеспечения реальности парламентаризма, требует особого внимания законодателя, как в части определения самого его содержания, так и направлений, форм, методов и процедур⁸. Эти и другие предложения законодательного обеспечения парламентаризма нашли объективацию в проектах законодательных актов, которые в разное время и с разным успехом проходили апробацию в парламенте. Вместе с тем, на сегодняшний день у нас нет оснований говорить о существовании в Украине какой-то своей модели парламентаризма или о парламентаризме как о конституционной доктрине. Это, на

наш взгляд, кажется парадоксальным. С одной стороны принцип народного суверенитета утверждается в Конституции Украины, а с другой, о парламентаризме как форме реализации народного суверенитета и высшей степени демократии, в обществе никто не вспоминает. Возможно, необходимо время для осознания ценности и без альтернативности парламентаризма именно как средства и ведущей формы реализации народного суверенитета.

И еще один важный вопрос, касающийся парламентаризма. Помимо рассмотренных выше ипостасей, парламентаризм — это, также и вид государственного режима, что характеризуется партийно-неоднородным составом парламента, в котором ни одна политическая партия не имеет абсолютного большинства и не может сформировать однопартийное правительство, — наоборот, последнее формируется широкой партийной коалицией; правительство ответственно перед парламентом, а полномочия парламента касательно отставки правительства уравновешены правом главы государства распустить парламент (нижнюю палату) и назначить новые выборы. Такая система отношений между главой государства, парламентом и правительством называется парламентарным режимом или парламентаризмом⁹. В связи с этим следует заметить, что границы парламентаризма очень часто «пытаются пересечь» два других государственных режима — президентализм и министерализм. Оба они также являются формами реализации государственной власти. Каждый из них неправильно считать ни исключительно негативным, ни положительным явлением, поскольку они не исключают демократию и при определенных условиях, наоборот, могут выполнять положительную, консолидирующую роль для общества и укрепления государственного суверенитета. Но с другой стороны, в каждом из них может воплощаться бюрократизация государственной власти, что приводит к формализации парламентаризма и народного суверенитета и открепления (отдаления) народа от власти.

Сказанное позволяет утверждать, что парламентаризм, который по своей природе должен быть формой реализации народного суверенитета, всегда пребывает в «зоне» риска, — поглощения других субъектов, претендующих на верховенство власти народа: партийной или министерской бюрократии, что может приводить к изолированию народа от власти, замещению общенародных интересов, корпоративными и прочим негативным для демократического государства последствиями.

⁶ Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с. С. 177.

⁷ Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с. С. 173-189; Омельченко Н.Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2011. 16 с. С. 10-14.

⁸ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 39 с.

⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. 896 с. С. 389-390.

Преодолеть подобные негативные тенденции исключительно юридическими средствами крайне сложно, поскольку настоящий парламентаризм — это и определенный уровень политической и правовой культуры. Само качество юридического инструментария парла-

ментаризма также отображает определенный культурный уровень общества. Осознание этого политиками — это уже можно считать шагом вперед на пути к парламентаризму как форме реализации народного суверенитета в Украине.

Библиографический список:

1. Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 года № 4061-У1 // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР), 2012, № 10-11, ст. 73.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв.ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. 896 с.
3. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. 392с.
4. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 39 с.
5. Омельченко Н.Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. К., 2011. 16 с.
6. Решение Конституционного Суда Украины по делу о конституционном представлении 50 народных депутатов Украины касательно официального толкования положений ст. 75, 82, 84, 91, 104 Конституции Украины (о полномочиях Верховной Рады Украины) от 17 октября 2002 г. № 17-рп/2002 [Электронный ресурс <http://www.scu.gov.ua/uk/doccatalog/>].
7. Шаповал В.М. Парламентаризм. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 4 «Н-П». К.: Вид-во «Юридична енциклопедія» імені М.П.Бажана, 2002. 720 с.
8. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. 2008. № 1. С. 17-20.
9. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.

References (transliteration):

1. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Obshchaya chast': Uchebnik dlya vuzov / Ruk. avt. koll. i otv. red. B.A. Strashun. 4-e izd., obnovl.i dorab. M.: Norma, 2005. 896 s.
2. Kotlyarevskiy S.A. Konstitutsionnoe gosudarstvo. Yuridicheskie predposylki russkikh Osnovnykh Zakonov / Pod red. i s predisl. V.A. Tomsinova. M.: Izd-vo «Zertsalo», 2004. 392s.
3. Shapoval V.M. Parlamentarizm. Yuridichna entsiklopediya: v 6 t. T. 4 «N-P». K.: Vid-vo «Yuridichna entsiklopediya» imeni M.P. Bazhana, 2002. 720 s.