

УДК 342.53

**БИНАРНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТОВ  
В УКРАИНЕ И БЕЛОРУССИИ****Л.И. БАЛЫКИНА***(Национальный университет «Острожская академия», Острог, Украина)*

*Представлены виды моделей организации парламентов и их взаимодействие с институтом парламентаризма. Описываются и характеризуются место и роль в системе органов власти Верховной Рады Украины и Национального собрания Республики Беларусь. Проблематика парламентаризма ограничивается анализом не только законодательного органа, но и его взаимодействия с другими ветвями власти. Взаимодействие парламента и правительства является важным и актуальным вопросом. Вопрос места и роли парламента среди других органов власти поднимали и исследовали как отечественные, так и зарубежные ученые. Приведены точки зрения ведущих правоведов на рассматриваемую проблематику. Сопоставление взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти Украины и Беларуси позволит подойти к рассмотрению обозначенной проблемы и анализу парламентаризма с новой стороны.*

**Введение.** В настоящее время большинство ученых выделяют четыре основные модели парламента, которые разграничиваются в зависимости от формы правления в государстве: *первая* – парламента с принципом парламентарского правления; *вторая* – с принципом президентского правления; *третья* – государства со смешанной формой правления; *четвертая* – так называемые парламента советского образца.

Проблематика специфики статуса и положения парламента в условиях конкретной формы правления становилась неоднократно причиной правового анализа таких ученых, как В. Копейчикова, Л. Кривенко, А. Литвиненка, В. Паламарчука, М. Паламарчука, В. Погорилка, А. Скрипнюка, Ю. Тодьки, М. Цвика, Ю. Шемшученка, и других. В частности, В. Паламарчук, А. Литвиненко, М. Паламарчук в коллективной монографии «Перспективы развития и укрепления партийной системы в Украине», отметили, что рост роли и значимости парламента Украины в системе сдержек и противовесов власти напрямую зависит от успешности внутренней структуры Верховной Рады Украины. Это в свою очередь требует решения сопутствующих задач, например, таких как пересмотр и совершенствование законодательства о политических партиях.

Сильное парламентарское большинство, сформированное из мощных центристских партий, сможет обеспечить эффективную законодательную деятельность парламента во взаимодействии с Правительством [1, с. 103]. Усиление позиции Парламента во взаимодействии с Президентом и Правительством Украины должно быть сбалансировано внедрением механизмов политической ответственности Верховной Рады [2, с. 90]. По нашему мнению, необходим баланс в разграничении полномочий между законодательной и исполнительной властью в Украине, т.е. наиболее оптимальная форма взаимодействия ветвей власти. Ответ на поставленный вопрос, учитывая специфику проблематики данного исследования, попробуем получить, проанализировав в сопоставлении ситуацию в Беларуси и Украине.

**Основная часть.** С момента зарождения института государства человечество пытается изобрести идеальную модель государственного устройства, при которой существовал бы баланс общего и личного блага, общенациональных и индивидуальных интересов. Для достижения этой цели вводились различные формы государства и политических режимов: монархии и республики, олигархии и демократии, деспотии и диктатуры. Менялась система государственных органов и их полномочия. Выборность заменялась принципом назначения, варьировалась степень участия народа в государственно-общественных делах.

Исторический опыт для современного парламентаризма является, бесспорно, бесценным для извлечения уроков, в том числе и молодой демократией [3]. Роль и место парламента в различных государствах отличается. Так, устойчивая и значительная роль парламента наблюдается в таких странах, как: Великобритания (конституционная монархия); США (президентская республика); Франция (президентская республика); Германия (парламентарская республика); Италия («демократическая Республика, основанная на труде», как закреплено в Конституции, принятой 27 декабря 1947 года); Испания (конституционная монархия) и др.

Неустойчивые парламентарские институты функционируют в России и некоторых странах бывшего Советского Союза (в том числе в Украине и Беларуси).

К странам со слабыми парламентарскими структурами, где парламента играют роль совещательных законодательных органов, относятся страны Латинской Америки и Юго-Восточной Азии.

В развитых странах мира отражением парламентаризма является верховенство права и законодательной власти в обществе. Этот принцип управления наиболее важен в разделении властей и выступает важным инструментом для преодоления противоречия между органами власти в центре и на местах.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод: общепризнанным классическим тезисом остается то, что специфика парламента определяется через законодательную и представительную функцию.

В то же время сводить проблематику парламентаризма к определению только формы правления не следует, остановимся более подробно на взаимодействии законодательной власти с исполнительной, их положением относительно друг друга. Известный ученый-исследователь Джованни Сартори заметил, что «... если парламентская система получает стабильное правительство, то это означает, что и управление будет эффективным» [4, с. 106].

Проведенные опросы гражданской мысли в 2008 году «World Public Opinion» отразили, что 85 % респондентов считают, что «воля народа должна быть основой для полномочий правительства» [5], а парламент, соответственно, является выразителем воли народа, потому что он его представитель. В Украине народный депутат, который избран в Верховную Раду, членом Кабинета Министров быть не может. В законе Украины «О Кабинете Министров Украины» закреплено: «в случае внесения на рассмотрение Президенту Украины представления о назначении на должность члена Кабинета Министров Украины лица, являющегося народным депутатом Украины, к представлению прилагается личное заявление народного депутата Украины о досрочном прекращении им депутатских полномочий в случае назначения на должность члена Кабинета Министров Украины» [6].

В то же время в Конституции Республики Беларусь в статье 92 отмечается, что «депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства» [7]. Этот тезис означает, что принцип парламентаризма, представление в правительстве интересов большинства парламента (при бикамеральном парламенте) в Беларуси закреплен. Эта характеристика роли и значения нижней палаты отражает отдельную причину необходимости воплощения бикамерализма при построении парламентского государства. В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» закреплено, что правительство «в двухмесячный срок после своего назначения представляет Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь программу деятельности Совета Министров Республики Беларусь, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Совета Министров Республики Беларусь в течение двух месяцев» [8, ст. 8]. Подотчетность Совета Министров Республики Беларусь перед Палатой представителей означает воплощение программы нижней палаты.

В то же время характерным для исполнительной власти является то, что при смене главы государства, вместе с ним происходит смена правительства: если глава государства путем импичмента отстранен от должности, то правительство уходит в отставку, а если истек срок полномочий и избирается новый глава государства, правительство также прекращает свои полномочия. В Законе Республики Беларусь о Совете Министров в статье 9 говорится следующее: «Совет Министров Республики Беларусь действует в течение срока полномочий Президента Республики Беларусь и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь» [8]. Аналогичная особенность порядка работы Кабинета Министров Украины указана и в законе Украины. Эта характерная для правительства черта указывает на то, что данный исполнительный орган государственной власти является инструментом Президента во взаимоотношениях с парламентом.

В парламентском государстве министерства являются единым звеном, и при отставке одного из них всё правительство уходит в отставку. В законах Украины и Республики Беларусь отмечается особенность отставки премьер-министра. В Беларуси его отставка «не влечет за собой сложение полномочий Советом Министров Республики Беларусь в полном составе» [8, ст. 10]. В законе Украины речь идет о том, что «принятие Президентом Украины решения об отставке Премьер-министра Украины влечет отставку всего состава Кабинета Министров Украины» [6, ст. 15]. Подчеркнув это различие между правительствами Украины и Беларуси, Кабинет Министров Украины характеризуется как единое целое, что является одной из предпосылок стабильного правительства.

Важным институтом является контрассигнование актов главы государства – «подпись министра на акте, который исходит от главы государства, означает, что министр принимает на себя юридическую и политическую ответственность за данный акт» [9, с. 305]. Республика Беларусь является президентской республикой, а при данной форме правления, по мнению Г. Малкиной, «институт контрассигнатуры, как правило, не используется... президент признается главой исполнительной власти и не может перекладывать ответственность за ее осуществление на другой орган или должностное лицо» [10].

В свою очередь, в Украине существование этого института признают, но законодательно этот термин не закреплен, а в нормативно-правовых актах указывается на «скрепление подписью актов Президента». В Конституции Украины в статье 106 (пункты 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24) закреплен

перечень актов, подлежащих контрассигнации. Предусмотрены следующие акты Президента Украины при назначении или увольнении членов правительства: о назначении по представлению Премьер-министра Украины членов Кабинета Министров Украины; акты Президента об увольнении члена правительства не внесены в перечень. То есть принятие решения об отставке министра и в Украине, и в Беларуси президент осуществляет по собственной инициативе и несет сам юридическую и политическую ответственность за это решение.

Контрассигнование вызывает ряд разногласий и споров, но можно отметить, что в Республике Беларусь данный институт вообще не рассматривается, а в Украине является предметом многих политических споров, так как данное понятие нигде юридически не закреплено.

Несмотря на вышеприведенные данные, тот факт, что в Украине есть все предпосылки считать институт контрассигнования действующим, что свидетельствует об определенном отличии от белорусского правительства и отражает тенденции в направлении становления парламентского государства.

Конституция Республики Беларусь гласит: «правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь» [7, ст. 106]. В Конституции Украины, в отличие от Беларуси, говорится следующее: «Кабинет Министров Украины ответственен перед Президентом Украины и подконтролен, и подотчетен Верховной Раде Украины» [11, ст. 113]. То есть подотчетность и ответственность правительства прямо противоположная: в Украине правительство ответственно перед Президентом Украины, а в Беларуси – перед Парламентом. Ответственность правительства показывает, какой орган контролирует деятельность Кабинета Министров Украины и, соответственно, Совета Министров Республики Беларусь. Это самое существенное отличие, которое показывает, что становление парламентаризма в Республике Беларусь имеет веские основания для утверждения этой системы как политической организации государства.

Охарактеризовав и выделив, используя бинарный анализ, отдельные особенности формы, структуры и деятельности Кабинета Министров Украины и Совета Министров Республики Беларусь, обратим внимание на условия существования «работающего парламентаризма» в государстве, которые определяет Джованни Сартори в своей научной работе «Сравнительная конституционная инженерия». «С точки зрения возможности управления, слово “работающий” имеет два значения, то есть эффективное правительство и/или стабильное правительство, – пишет Сартори, – а это различие предполагает три комбинации, то есть правительство является: (i) как эффективным, так и стабильным, (ii) стабильным и, возможно, эффективным, (iii) нестабильным» [4, с. 103 – 104].

Характеризуя правительства молодых независимых государств, можно сделать вывод, что они еще в стадии становления, то есть «нестабильные».

**Заключение.** Бинарный анализ Кабинета Министров Украины и Совета Министров Республики Беларусь свидетельствует о том, что утверждение «стабильности» правительств этих стран-соседей находится на одном уровне, но некоторые различия между ними и характерные особенности позволяют позаимствовать отдельные элементы, которые будут полезны для построения демократической, социальной Украины и становления в ней парламентаризма. Основными из них являются: во-первых, ответственность правительства перед парламентом, во-вторых, наличие бикамерального парламента, где депутаты нижней палаты, которые пользуются наибольшим доверием законодательного учреждения, избирают в члены министерств.

Вышеуказанные особенности различия с Республикой Беларусь, по нашему мнению, именно те, которые при воплощении Украиной на практике, будут способствовать развитию страны и формированию стабильного правительства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Паламарчук, В. Перспективи розвитку і зміцнення партійної системи в Україні / В. Паламарчук, О. Литвиненко, М. Паламарчук // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – К.: НІСД, 2003. – С. 93 – 104.
2. Гальчинський, А. Проблеми реалізації політичної реформи в Україні / А. Гальчинський, О. Литвиненко, В. Паламарчук // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – К.: НІСД, 2003. – 317 с.
3. Мачульская, И. Парламентаризм: «И опыт, сын ошибок трудных...» (к 100-летию Государственной Думы) / И. Мачульская [Электронный ресурс] // Федеральный информационно-аналитический журнал «Сенатор». – Режим доступа: <http://www.senator.senat.org/senat.html>. – Дата доступа: 10.09.2013.
4. Сарторі, Д. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: пер. з 2-го англ. вид. / Джованні Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.

5. Парламенти світу: порівняльний аналіз. Змінний характер парламентського представництва: Основні результати дослідження (проведеного з ініціативи Міжпарламентського Союзу (МПС) та Програми розвитку ООН і опубліковано у квітні 2012 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pdp.org.ua/images/stories/materials/Parlament\\_report\\_web\\_ukr\\_2012Nov.pdf](http://pdp.org.ua/images/stories/materials/Parlament_report_web_ukr_2012Nov.pdf). – Дата доступу: 10.08.2013.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України, 07.10.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Стор. 429. – Ст. 58.
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2007. – 48 с.
8. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008. – № 424-3 [Электронный ресурс] / Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800424&p2={NRPA}>. – Дата доступа: 10.08.2013.
9. Современный словарь иностранных слов: Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз., 1992. – 720 с.
10. Малкіна, Г.М. Інститут контрасигнатури в системі засобів реалізації політичної відповідальності: світовий та український досвід / Г.М. Малкіна // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 36 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2010\\_36/Gileya36/P5\\_doc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_36/Gileya36/P5_doc.pdf). – Дата доступа: 10.09.2013.
11. Конституція України, 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

*Поступила 27.09.2013*

#### **BINARY ANALYSIS OF MODELS OF THE PARLIAMENT IN UKRAINE AND BELARUS**

***L. BALYKINA***

*The types of models of organization of parliaments are described in the article and their interaction with the institution of parliamentarism. The place and role of the Verkhovna Rada of Ukraine and the National Assembly of the Republic of Belarus in the system of government are described and characterized. The issue of parliamentary is limited not only by analysis of the legislative body, but also by its relations with other branches of government. Government relations are important and topical issue. The issue of precise place and role of Parliament among other branches of government were lifted and examined by both domestic and foreign scholars. The aim of the article is to determine the types of models of parliaments and their transformation into parliaments of Ukraine and Belarus. Using binary analysis is the comparison of the two neighboring countries.*