

УДК 342.53

**ПРЕОБРАЗОВАНИЕ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
И УКРАИНЫ ПОСЛЕ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ**

Л.И. БАЛЫКИНА

(Киевский университет экономики и права, Украина)

Представлен анализ преобразования модели парламента в Республике Беларусь и в Украине. Хронологическое рассмотрение событий, связанных с изменением роли и места парламента в формировании правового государства, начинается с момента распада Союза Советских Социалистических Республик и провозглашения независимости в этих странах. Отмечаются основные нормативно-правовые акты, в которых закреплены характеристики высшего законодательного органа в каждой из стран. На основании приведенных данных в исследовании показаны преобразования Верховной Рады Украины и Национального собрания Республики Беларусь с 1990 года. Выделяются основные характеристики Парламентов в рассматриваемых государствах, а также положительные моменты в эволюции парламентаризма в Беларуси, которые Украина может позаимствовать. Предложены варианты усовершенствования модели парламента в Украине для эффективного построения демократического и правового государства.

Введение. Анализ сущности парламентаризма и его трансформация в новейшей истории дается в ряде работ по общей теории государства и права австрийского ученого Ганса Кельзена. Признавая важность парламента как верховного законодательного органа, Кельзен вместе с тем отмечает, что «парламент детально не может регулировать общественные отношения без подключения к этому процессу исполнительной и судебной ветвей власти» [1, с. 270]. Современные концепции парламентаризма в общем и целом восприняли подход, при котором в механизме осуществления государственной власти признается ведущая роль представительного органа, свободно избираемого населением. Несмотря на этот общий принцип удельный вес исполнительной ветви власти существенно повышается, так как возникает множество проблем, требующих скорейшего решения. Конечно же, усиление правительства и частичное ограничение функций парламента происходит до определенного предела: за парламентом по-прежнему сохраняются функции контроля, корректировки и санкционирования политики и мер правительства. По мнению французского ученого Мориса Ориу, парламент все больше «сосредоточивается на больших проблемах, имеющих основное значение, и на формировании государственного порядка, обязательного для всех институтов» [2, с. 167].

Безусловно, реальность парламентской жизни в сегодняшних условиях отличается от сложившегося классического идеала. Но законодательному органу и в настоящее время выделяется роль «официального выражения общественных интересов через избирательный институт публичной власти» [3, с. 39]. Поэтому указанная функция, наряду с контрольной и законодательной, может использоваться в качестве критерия при анализе соответствия парламентского органа характеристикам «классического» парламента. Парламентаризм в Республике Беларусь и в Украине отметил в 2010 году своё двадцатилетие. Верховная Рада Украины и Верховный Совет Республики Беларусь первого созыва после распада СССР стали в своих странах законодательным органом суверенной власти и создали независимое государство. С тех пор белорусский и украинский парламента управляют экономической, общественно-политической и культурной жизнью.

Роль и место парламента в разных государствах отличаются (несмотря на подобную форму государственного правления). Так, устойчивая и значительная роль парламента имеет место в таких странах, как: Англия, США, Франция, Германия, Италия, Испания и др. Неустойчивые парламентские институты функционируют в России и некоторых странах СНГ (в том числе в Украине и Беларуси). Странами со слабыми парламентскими структурами, где парламента играют роль совещательных законодательных органов, являются страны Латинской Америки и Юго-Восточной Азии. В развитых странах мира отражение парламентаризма – верховенство права и законодательной власти в обществе. Этот принцип управления является наиболее важным в разделении властей и важным инструментом для преодоления противоречия между органами власти в центре и на местах. Вопрос становления института парламента в отдельно взятой стране СНГ или в целом рассматривался и продолжает изучаться рядом ученых, а именно: В. Бажановым, А. Гореликовым, А. Мельвилем, В. Пигенком, Е. Скребец, В. Четверненным и др.

В данном исследовании даётся сравнительная характеристика преобразования парламента в Украине и Республике Беларусь.

Основная часть. Проследим хронологическое развитие парламентаризма в Украине и Республике Беларусь после распада СССР и провозглашения независимости этих государств. Руководствуясь Актом провозглашения независимости Украины от 24 августа 1991 года, одобренным 1 декабря 1991 года всенародным голосованием, Верховная Рада Украины от имени украинского народа принимает Основной

Закон страны 28 июня 1996 года на пятой сессии Верховной Рады Украины. В Конституции Украины закрепляется: Украина есть суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство [4, ст. 1]. Украина является республикой. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти, и органы местного самоуправления [4, ст. 5]. Единственным органом законодательной власти в Украине является парламент – Верховная Рада Украины [4, ст. 75].

После 1996 года важнейшей задачей Верховной Рады Украины стало создание правовой системы, адаптированной к Основному Закону – новой юридической модели политической системы. Значительный объем законодательной работы был выполнен: основными задачами в этой области были корректировка старых и создание новых нормативных актов, соответствующих Конституции, регулируя различные сферы жизни общества; проведение парламентской, административной, судебной-правовой и других реформ; интеграция законодательства Украины в законодательство Европейского Союза.

Парламент Украины располагает широкой конституционной компетенцией (особенно для переходного периода развития демократического государства) – Верховная Рада Украины обладает законодательной властью по широкому кругу вопросов, принимает бюджет и имеет действенные средства для контроля над деятельностью правительства.

Многие положения проекта Конституции, нормативных актов, сужающих парламентские полномочия, были подвергнуты острой критике украинскими и зарубежными экспертами, но все равно были реализованы. 15 января 2000 года Президент Украины издал приказ, которым провозгласил всеукраинский референдум по народной инициативе. На референдум были вынесены такие вопросы: право Президента распускать парламент, если он в течение месяца не сможет сформировать постоянно действующее парламентское большинство или не утвердит в течение трех месяцев Государственный бюджет; необходимость ограничения депутатской неприкосновенности, уменьшение общего количества народных депутатов из четырехсот пятидесяти до трехсот; формирование двухпалатного парламента.

В своих комментариях и оценках международные эксперты отмечали опасность последствий референдума для конституционного принципа разделения властей и противовесов между институтами власти в Украине – столь существенное усиление статуса Президента и одновременно ослабление роли парламента. Однако Конституционный Суд Украины признал правовую основу всеукраинского референдума и 16 апреля 2000 года он был проведен. Несмотря на результаты референдума, положительную оценку народом Украины всех вопросов, реформа так и не была проведена. Итоги референдума не были оформлены законодательно, парламент не закрепил ограничение собственных полномочий.

Функционирование парламента Украины в переходный период имело основные недостатки представительной демократии: игнорируется или искажается воля избирателей; отсутствуют механизмы обратной связи с избирателями; парламент по многим признакам остается авторитарным, клановым институтом [5, с. 80]. Причем сами народные депутаты выполняют «представительскую роль» (представительство интересов своего электората) и «роль участника законодательного процесса», имеющие субдоминантные характеристики [6, с. 2]. Противостояние законодательной и президентской власти, попытки перехода от одной политической системы к другой можно проследить по нормативным конституционным документам, содержащим соглашения о новых правилах политической игры, перераспределение властных полномочий (которые в свою очередь не привели к стабильной, сбалансированной системе). К началу 90-х годов политическая система Украины характеризовалась «всевластием парламента» в государственном устройстве. В процессе дальнейшего государственного развития полномочия парламента были значительно изменены – отдельные полномочия были отменены или переданы другим органам и должностным лицам. Конституционный процесс сопровождался резким противостоянием между представителями различных ветвей власти в партийной среде: периодические отказы разным фракциям в прохождении регистрации; взаимные обвинения в использовании нечестных методов. Большое количество обвинений в попытках сорвать конституционный процесс получили «левые» партии. Определенный этап борьбы за перераспределение государственных полномочий закончился, когда был принят Основной Закон (28 июня 1996 года).

Путем принятия Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» 8 декабря 2004 года была проведена конституционная реформа. Изменения произошли в статьях 76, 78, 81 – 83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112 – 115 Конституции. Главное реформирование произошло в политическом устройстве: переход от президентско-парламентской к парламентско-президентской республике. Но со временем выяснилось, что Украина пока не готова к таким изменениям. Согласно решению Конституционного Суда № 20-рп/2010 от 30.09.2010 Закон «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 08.12.2004 был признан неконституционным в связи с нарушением конституционной процедуры его рассмотрения и принятия [7].

В феврале 2011 года был принят Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины, относительно проведения очередных выборов народных депутатов Украины, Президента Украины, депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, город-

ских голов». Верховная Рада Украины шестого созыва продлила срок полномочий парламента до 5 лет [8]. 17 ноября 2011 года был принят новый Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины». Согласно этому документу система выборов парламента будет смешанной: 50 % депутатов будут избираться по партийным спискам, 50 % – в мажоритарных округах. Вводится запрет участия в выборах блоков. Для партий избирательный барьер увеличится до 5 %, согласно предыдущему закону он составлял 3 % [9]. По мнению Президента Украины, пятипроцентный проходной барьер на выборах в Верховную Раду будет «способствовать эффективному партийному строительству» [10].

Историческое развитие украинского парламентаризма подводит к выводу, что переход к парламентско-президентской форме правления станет долговременным политическим процессом; его динамика напрямую зависит от формирования дееспособных структур гражданского общества, большой численности среднего слоя, а следовательно, соответствующей партийной системы с несколькими (чем меньше, тем лучше) сильными центристскими партиями и многочисленным электоратом.

В Конституции Белорусской Советской Социалистической Республики закреплялось, что Верховный Совет являлся «высшим постоянно действующим органом государственной власти» [11, ст. 97]. В монографии В. Бажанов и другие авторы отметили, что «с момента развала СССР депутаты «купались» во власти, но не знали, как ее использовать по назначению, т.е. для решения проблем страны. Все надежды связывались с Правительством, которому можно было давать директивы, требовать отчета об их выполнении, отчитывать министров, угрожать им отставками и т.д.» [12, с. 89].

27 июля 1990 года Верховный Совет Беларуси принял Декларацию «О государственном суверенитете Республики Беларусь». Декларация провозгласила «полный государственный суверенитет Белорусской ССР как верховенство, самостоятельность и полноту государственной власти республики в границах ее территории, правомочность ее законов, независимость республики во внешних отношениях» [13]. В момент провозглашения независимости Республики Беларусь устанавливалось верховенство Конституции Белорусской ССР и её законов. На законодательном уровне было впервые закреплено: «разграничение законодательной, исполнительной и судебной власти является важнейшим принципом существования Белорусской ССР как правового государства» [13]. Декларация также определила, что ее положения реализуются Верховным Советом Беларуси путем принятия новой Конституции и законов страны. Следствием этого было принятия ряда новых законодательных актов Республики Беларусь.

В период 1991 – 1994 годов неоднозначным и спорным вопросом является форма правления в Беларуси. Известные российские политологи А. Мельвиль, А. Дегтярев, М. Ильин, Е. Шестопал отмечают: «Понятно, что в парламентской республике руководящий орган государственной власти – парламент. Правительство формируется на основе парламента и несет перед ним ответственность» [14, с. 254].

В рассматриваемый период правительство Беларуси в полном объеме своих полномочий контролировалось и направлялось Верховным Советом Республики Беларусь, но в специфической форме советского парламентаризма, где Советы сосредотачивали в себе одновременно и законодательную, и исполнительную власть. В сложившихся условиях правительство не воплощало в себе высшую исполнительную ветвь государственной власти, а было исполнительным органом внутри парламентской структуры. Глава правительства не был самостоятелен в своих полномочиях и не претендовал на ведущую роль в государственной жизни. В данных условиях создавалась Конституция Беларуси. В момент обсуждения проекта Конституции наиболее дискуссионным оказался вопрос о введении института президентства. Сформировались три позиции по данному вопросу: институт президента жизненно необходим республике; институт президента необходим, но лишь в том случае, если будет соблюден баланс властей, введена система сдержек и противовесов; институт президента не вводить, создать сильную парламентскую позицию.

Конституция Республики Беларусь была принята 15 марта 1994 года. В Конституции был закреплен институт президента – главы государства и исполнительной власти, а Верховный Совет Беларуси, как законодательная ветвь власти «возвышался» над исполнительной властью. Разделив власть подобным образом, Конституция создала конфликт между Президентом и Парламентом потенциально неизбежным. Конституция Республики Беларусь предполагала механизм сдерживания и уравновешивания ветвей власти друг друга [15, ст. 6]. Однако сама по себе Конституция ничего не решает. В Беларуси возможности «сдерживать» и «уравновешивать» оказалась больше у Президента, чем у Верховного Совета. В его ведении были министерства и другие центральные ведомства страны, разнообразные ресурсы, что формировало для власти Президента мощный потенциал. Но и Парламент в рамках своих полномочий был реальным «держателем» власти.

Между Президентом и Верховным Советом Беларуси развернулась борьба за власть. Уже 21 июля 1994 года, на следующий день после принятия Президентом присяги, Верховный Совет дал понять, что собирается контролировать Конституционный Суд, который имел право отменить любой нормативный акт в стране (также и президентский), если он не соответствовал Основному Закону Республики Беларусь. Таким образом, необходимость конституционной реформы была обусловлена объективными факторами. Конституция Республики Беларусь 1994 года изначально заложила дисбаланс между функциями

и полномочиями Верховного Совета и исполнительной власти. Следствием стало доминирование Верховного Совета Республики Беларусь над двумя другими ветвями власти. Закрепленные законодательно полномочия давали возможность парламенту по собственному усмотрению устанавливать, определять и изменять полномочия всех других органов. В Конституции отмечалось: Верховный Совет Республики Беларусь: «принимает и изменяет Конституцию, принимает законы и постановления и осуществляет контроль за их исполнением, дает толкование Конституции и законов» [15, ст. 83] и т.д., эти полномочия фактически предоставляли возможности принимать решения по любым вопросам.

24 ноября 1996 года состоялся республиканский референдум по внесению изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, предусматривающих создание двухпалатного парламента – Национального собрания Республики Беларусь, состоящего из Совета Республики и Палаты представителей. Результатом референдума была положительная оценка народом выдвинутых вопросов.

26 ноября 1996 года Верховный Совет принял Закон, подтверждающий обязательный характер республиканского референдума. В новой редакции Конституции был сформирован баланс в полномочиях ветвей власти: Президент – глава государства, гарант Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина; Парламент – представительный и законодательный орган Республики Беларусь; Правительство – центральный орган государственного управления [16].

В результате конституционной реформы ветви власти на территории Республики Беларусь пришли к консенсусу, противоречия между ними были сняты. Это явилось следствием того, что Верховный Совет не выдержал политической борьбы и постепенно сдал свои позиции. Кризис парламентаризма приобрел необратимый характер в тот исторический момент. Следствием внесенных изменений в Конституцию был создан двухпалатный парламента – Национальное собрание Республики Беларусь, состоящий из Палаты представителей и Совета Республики.

Палата представителей представляет интересы всех граждан Беларуси, принимает законы по кругу вопросов, перечисленных в статье 97 Конституции. Совет Республики является палатой территориального представительства и осуществляет наряду с законодательной функцией ряд других полномочий, перечень которых содержится в статье 98 Конституции. Деятельность Совета Республики направлена на обеспечение принятия более качественных, тщательно проработанных законов.

Срок полномочий Парламента – четыре года [16, ст. 93]. В Беларуси применяется мажоритарная система выборов. Нижняя палата Парламента – Палата представителей – состоит из 110 депутатов, избираемых гражданами Республики Беларусь. Верхняя палата Парламента – Совет Республики – является органом территориального представительства и состоит из 64 членов, 56 из которых избираются на 4-летний срок на основе косвенного избирательного права депутатами местных Советов депутатов Республики Беларусь от шести областей и города Минска; 8 членов Совета Республики на такой же срок назначаются Президентом Республики Беларусь. Принятые изменения в Конституцию Беларуси 1994 года дали возможность развиваться независимому государству, но Парламент утратил своё верховенство в системе органов власти. Эти изменения позволили парламентаризму в Республике Беларусь развиваться по-новому, в роли законодательного и представительного органа.

Заключение. На основании приведенных в статье основных событий в процессе изменения и развития парламента в Республике Беларусь и в Украине выделены основные характеристики, которые сформировались после распада СССР в Верховной Раде Украины и Национальном Собрании Республики Беларусь. *Верховная Рада Украины:* структура парламента – однопалатная, является единственным законодательным органом, в Украине смешанная система выборов народных депутатов, срок полномочий – 5 лет. *Национальное собрание Республики Беларусь:* двухпалатная структура парламента. В Основном Законе закреплено, что является представительным и законодательным органом, в Беларуси мажоритарная система выборов, срок полномочия парламента 4 года. Процесс формирования правовых, демократических государств продолжается. После провозглашения независимости в Украине и Республике Беларусь прошел 21 год. Преобразования, которые происходят в государствах, приближают их к цели. Развитие парламентаризма в Республике Беларусь имеет более выраженные характеристики. На наш взгляд, основная особенность – это двухпалатная структура парламента. Украина движется в направлении формирования правового государства, прежде всего результаты видны в формировании крепкой законодательной базы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Kelsen, H. General theory of law and state / H. Kelsen. – N. Y.: Rinchart, 1961. – 461 p.
2. Nauriou, M. Droit constitutional / M. Nauriou. – Paris, 1993. – 402 p.
3. Четвернин, В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В.А. Четвернин. – М.: ИГП РАН, 1993. – 339 с.
4. Конституція України, 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Скребець, О.В. Динаміка функцій парламенту України у перехідний період / О.В. Скребець // Політологічний вісник: зб. наук. праць. – Вип. 14. – К.: Т-во «Знання» України, 2003. – С. 75 – 82.
6. Пігенко, В. Конституціоналізм як наріжний принцип законотворчого процесу: деякі висновки дослідження культури повсякденної діяльності депутатів 13-го скликання / В. Пігенко, Е. Рахімкулов // Парламент. – 2001. – № 4. – С. 13 – 20.
7. Про внесення змін до Конституції України: Закон України, 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44. (Закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття).
8. Про внесення змін до Конституції України, щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України, 01 лютого 2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
9. Про вибори народних депутатів України: Закон України, 17 листопад 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Стор. 16. – Стаття 3526. – Код акту 59512/2011.
10. Новий закон про вибори сприятиме ефективному партійному будівництву, переконаний Янукович [Електронний ресурс] / Інформаційний портал – новини України і світу в режимі реального часу. – 2011. – Режим доступу: http://newsru.ua/ukraine/08dec2011/5_bude_ok.html. – Дата доступу: 15.02.2012.
11. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики, 14 апреля 1978 года (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами БССР от 21 июня 1979 года и 27 октября 1989 года) [Електронний ресурс] / Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2081> (Утратила силу). – Дата доступу: 15.02.2012.
12. Парламентаризм в Беларуси: моногр. / В.А. Божанов [и др.]; под ред. В.А. Божанова, А.В. Горелика; Ин-т парламентаризма и предпринимательства, каф. политологии и гуманит. дисциплин. – Минск: Иппокрена, 2010. – 230 с.
13. О государственном суверенитете Республики Беларусь: Декларация Верховного Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Респ. Беларусь. – 1991. – № 31. – Ст. 536.
14. Политология: учебник / А.Ю. Мельвиль [и др.]. – М.: Моск. гос. ин-т междунар. отношений (Университет) МИД России, ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 624 с.
15. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь, 15 сакавіка 1994 г. [Електронний ресурс] / Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2091> (Утратила силу). – Дата доступу: 15.02.2012.
16. 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.

Поступила 12.03.2012

TRANSFORMATION OF THE MODEL OF PARLIAMENT OF BELARUS AND UKRAINE AFTER INDEPENDENCE DECLARATION: COMPARATIVE ASPECTS

L. BALYKINA

This article analyzes the transformation of the model Parliament of the Republic of Belarus and Ukraine. A chronological review of events related to the changing role and place of Parliament in shaping legal state begins with the dissolution of the Soviet Union and the declaration of independence in these states. Stand out the main legal acts that contain the characteristics of the supreme legislative body in each country. On the basis of data in an article in the opinion conclude about the transformation of the Verkhovna Rada of Ukraine and the National Assembly of the Republic of Belarus since 1990. Stand out the main characteristics of the supreme legislative government body in these two states and the positive moments in the evolution of parliamentarism from Belarus to Ukraine. Therefore are proposed options to improve the model of the Parliament of Ukraine for the effective construction of a democratic and legal state.