

УДК 342.53

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ АСПЕКТОВ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ
И В БЕЛАРУСИ ПОСЛЕ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ****Л.И. БАЛЫКИНА***(Киевского Университета экономики и права «КРОК»)*

Рассматривается концепция института парламентаризма, его развитие в Украине и Беларуси после провозглашения независимости. Эти два соседних государства схожи в своих исторических, ментальных, социальных, экономических и политических свойствах, что обусловило проведение сравнительного анализа процессов государственного строительства в Украине и Беларуси. Важно сравнить парламенты, их место в системе власти, а также их структуру, состав и полномочия. Изучая и заимствуя положительный опыт соседнего государства, Украина может избежать получения негативного опыта посредством обучения на ошибках своих соседей. Важность формирования и развития парламентской системы определяется демократическим курсом, выбранным народом новых независимых государств. Перечислены не только те изменения, которые уже были сделаны в Украине и в Беларуси, но и те, которые должны быть предприняты, по нашему мнению, в ближайшее время.

Введение. Сегодня парламентская система изучается учеными и как юридический, так и политический институт. Указанные категории пересекаются при изучении этих аспектов. Используя юридический метод исследования, парламентаризм анализируется как система управления. Основным объектом исследования является законодательный орган, его место и роль в правительстве, его структура.

Толкования термина «парламентаризм» различны. Однако, по мнению автора этой статьи, наиболее подходящая концепция парламентаризма заключается в следующем. Парламентский строй является наиболее развитой формой представительного порядка. В условиях дуализма органы народного представительства, по общему правилу, принимают активное участие только в осуществлении законодательной власти, пользуясь по отношению к деятельности правительства более или менее пассивными правами контроля и надзора. В условиях парламентаризма за представительными органами юридически закрепляется возможность активного влияния и на правительство. Однако достижение распространения представительного начала и на представительную власть осуществляется в рамках парламентского строя отнюдь не путем формального подчинения правительством парламенту. Парламентаризм не является, ни в коем случае, режимом смешивания власти. Парламентаризм есть режим относительного, смягченного разделения властей, который предполагает принципиальную самостоятельность высших органов законодательства и правительства. Парламент и в парламентском государстве не управляет непосредственно. Но он активно влияет на управление, формирует программу деятельности правительства и обладает юридически гарантированными средствами настаивать на выполнении этой программы [1, с. 425–426].

Это толкование термина «парламентаризм» расширяет наше понимание парламентской системы как системы, основанной на разделении власти. В рамках этой модели власть распределяется на исполнительную, законодательную и судебную. Особенностью парламентской системы является прочная законодательная власть. В то время как форма правления не всегда влияет на место и роль парламента.

Роль и место парламента в разных государствах различны (несмотря на подобную форму государственного правления). Так, устойчивая и значительная роль парламента существует в таких странах, как Великобритания (конституционная монархия), США (президентская республика), Франция (президентская республика), Германия (парламентская республика), Италия (как закреплено в Конституции, которая была принята 27 декабря 1947 года, – это «демократическая Республика, основанная на труде»), Испания (конституционная монархия) и др. Неустойчивые парламентские институты функционируют в России и некоторых странах СНГ (в том же числе в Украине, которая является парламентско-президентской республикой и Республике Беларусь – президентская республика). К странам со слабыми парламентскими структурами, где парламенты играют роль совещательных законодательных органов, относятся государства Латинской Америки и Юго-Восточной Азии.

Основная часть. С 1990 года Украина и Беларусь появились на карте мира как два независимых государства. Процесс государственного строительства новых независимых государств начался с выбора формы правления и формирования системы государственного управления. Как выше отмечено, начиная с 2014 года, Украина имеет смешанную систему управления (парламентско-президентская республика), а Беларусь – президентскую систему. Формирование этих государств бывшего Советского Союза продолжается, и это сложные процессы. Вопросы, которые возникают на этом пути, подобны в обеих странах, но пути их решения разные. Эти страны схожи в своих ментальных, политических, экономических и социальных особенностях. Исследуя и анализируя опыт соседнего государства, Украина может избежать

отрицательных тенденций посредством изучения ошибок своих соседей и использования положительных моментов в развитии государства.

20-летие парламентаризма в Беларуси и Украине отмечалось в 2010 году. Верховная Рада Украины, и соответственно Верховный Совет Республики Беларусь, после распада Советского Союза, стали первыми созывами высшей законодательной власти в своих странах, и создали независимое государство. С тех пор, белорусский и украинский парламенты управляли экономической, социальной, политической и культурной жизнью своих государств.

Важно отметить, хронологический развитие парламентаризма (конституционный процесс) в Украине и Беларуси после распада Советского Союза и провозглашения независимости этих государств.

В таблице 1 «Конституционный процесс в Украине (с 1990 г.)» приведены основные законодательные акты, которые предшествовали принятию Основного Закона Украины и те, которые вносили изменения в Конституцию Украины. Рассмотрим проект Конституции 1992 года (четыре проекта были представлены в Верховной Раде Украины). В проекте Конституции парламент был указан как Национальное Собрание Украины, которое состояло из двух палат – Совета депутатов и Совета послов. Была предусмотрена и однопалатная структура законодательного органа, но только как альтернативная двухпалатному парламенту. Этот проект Конституции Украины целесообразно проанализировать, выявив его достоинства и недостатки, но бикамеральный парламент не был принят Верховной Радой Украины. Рассмотрим важность двухпалатной структуры законодательного органа в процессе развития парламентской системы.

Таблица 1

Конституционный процесс в Украине (с 1990 г.)

Дата	Событие
16 июля 1990 г.	Принятие Верховной Радой Декларации о государственном суверенитете Украины
Октябрь 1990 г.	Создание Конституционной комиссии
Июнь 1991 г.	Одобрение Верховной Радой концепции новой Конституции Украины
24 августа 1991 г.	Принятый Акт провозглашения независимости Украины
Июль 1992 г.	Вынесение на всенародное обсуждение официального проекта Конституции Украины
Октябрь 1993 г.	Представление на рассмотрение Верховной Рады доработанного проекта Конституции Украины
Ноябрь 1994 г.	Образование новой Конституционной комиссии (возглавили Л. Кучма и Мороз)
8 июня 1995 г.	Заключение Конституционного договора между Верховной Радой Украины (ВРУ) и Президентом Украины
20 марта 1996 г.	Вынесение на рассмотрение Верховной Рады Украины проекта новой Конституции Украины
28 июня 1996 г.	Принятие V сессией Верховного Совета Украины Конституции Украины
16 апреля 2000 г.	Всеукраинский референдум по народной инициативе по вопросам, касающимся изменений в Конституции
Осень 2003 — весна-осень 2004 г.	Попытки ВРУ утвердить изменения в Конституции Украины
8 декабря 2004 г.	Принятие законопроекта о внесении изменений и дополнений в Конституцию Украины, которые предусматривают изменение и перераспределение властных полномочий высших органов власти
30 сентября 2010 г.	Решением 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
1 февраля 2011 г.	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, городских голов»
21 февраля 2014 г.	Принят Закон Украины «О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины», предусматривающий изменение и перераспределение властных полномочий высших органов власти. Украина становится парламентско-президентской республикой

28 июня 1996 года Верховная Рада Украины от имени Украинского народа – граждан Украины всех национальностей, руководствуясь Актом провозглашения независимости Украины от 24 августа 1991 года, одобренным 1 декабря 1991 года всенародным голосованием, приняла Конституцию как Основной Закон Украины. Конституция закрепила, что единственным органом законодательной власти в Украине является парламент – Верховная Рада Украины. Она имеет одну палату. Члены парламента называются народными депутатами [2].

Другой важной датой является 8 декабря 2004 года. Была проведена конституционная реформа путем принятия Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины». Изменения произошли в статьях: 76, 78, 81-83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115 Конституции. Основные реформы имели место в политической системе: переход от президентско-парламентской к парламентско-президентской республике. Но с течением времени, стало ясно, что Украина не была готова к таким изменениям. Согласно Решению Конституционного Суда Украины № 20-пр/2010 от 30 сентября 2010 года Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» был признан неконституционным в связи с нарушением конституционной процедуры его рассмотрения и принятия. [3].

1 февраля 2011 года был принят Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» относительно регулирования очередных выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутатов советов и выборы глав городов, поселков и сел. Верховная Рада Украины шестого созыва, продлила срок полномочий парламента до 5 лет. [4]

17 ноября 2011 года был принят новый Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины». В соответствии с этим законодательным актом была закреплена смешанная система парламентских выборов – 50 % (225 человек) народных депутатов будут избираться по партийным спискам и 50% (225 человек) по мажоритарной системе. Был введен запрет на участие в выборах блоков. Для партии избирательный порог увеличился до 5 %, ранее был 3 % [5]. По словам Президента Украины (Виктора Януковича), 5-процентный барьер на выборах парламента будет способствовать эффективному партийному строительству в государстве [6].

Выборы в парламент Украины состоялись 28 октября 2012 года. По пропорциональной системе прошли политические партии со следующими результатами: Партия регионов – 30 %, Всеукраинское объединение «Батькивщина» – 25,54 %, партия «УДАР (Украинский Демократический Альянс за Реформы) Виталия Кличко» – 13,96 %, Компартия Украины – 13,18 %, Социал-Национальная партия Украины (Всеукраинское объединение «Свобода») – 10,44 %. Острая полемика внутри страны и за ее пределами по поводу проведения парламентских выборов и объявления их результатов продолжается. За избирательным процессом следило большое количество наблюдателей из США, ЕС и стран бывшего Советского Союза. США и ЕС проявили солидарность в официальной оценке парламентских выборов: с одной стороны было признано, что день выборов прошел мирно и присутствовало большое количество международных и отечественных наблюдателей, но в то же время, назвали Выборы-2012 «шагом назад» для Украины. Например, вице-президент Парламентской Ассамблеи ОБСЕ Вальбург Хабсбург Дуглас заявил: «Учитывая злоупотребления властью и решающую роль денег на этих выборах, как результат, в Украине демократический процесс был возвращен в противоположную сторону... Необходимо отметить, избиратели не должны чувствовать на себе нападки власти или любые действия запугивания со стороны государственных служащих. Но не должно быть так, что необходимо идти в тюрьму, чтобы услышать речь от лидера оппозиции». Позицию Правительства США выразил официальный представитель госдепартамента Марк Тонер, а именно: «Мы распределяем обеспокоенность, которая была озвучена в докладах от наблюдателей Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента, и Парламентской ассамблеи НАТО... во время выборов использовались государственные ресурсы в пользу кандидатов правящей партии, вмешательство в доступ кандидатов к СМИ, и прижатия оппозиционных кандидатов». Также выступила госсекретарь США Хилари Клинтон, соглашаясь с позицией Белого Дома и поддерживая тезис о «шаге назад для украинской демократии». Такие резкие выводы ЕС и США о парламентских выборах в Украине обусловлены негативной позицией по поводу заключения Юлии Тимошенко (лидера оппозиции), что было особо подчеркнуто во всех официальных заявлениях, и отмечено, что устранение политических оппозиционеров в демократических государствах таким образом не происходит [7]. Автор статьи не могла обойти указанных тезисов, но анализа будет избегать, так как цель – чисто юридический анализ процесса и объявления результатов выборов, а не политический.

Вместе с тем Соединенные Штаты отметили, что будут в дальнейшем поддерживать Украину на пути к независимой, процветающей и демократической стране, и обеспокоены, что недостатки парламентских выборов не продвигают Украину к этой цели. «Но мы, как и ранее, привержены к сотрудничеству с Украиной для улучшения демократических институтов, укрепления верховенства закона и важнейших экономических реформ» [8].

В противовес жесткой и скептической оценке американских и европейских наблюдателей приведем выводы наблюдателя из Грузии, журналиста Матвея Ганапольского, который в прямом эфире украинского ток-шоу, сравнивая результаты украинских парламентских выборов с российскими и грузинскими, отметил, что увидел «новое, зрелое украинское общество, и депутаты должны быть достойны ему... народ не боится власти». Свою точку зрения он обосновывал тем что, несмотря на результаты выборов, в партии власти только 30 %, а не абсолютное большинство, как в Российской Федерации после выборов в Федеральное Собрание. Что свидетельствует не только об оказанном определенном доверии народа, но и о наличии «крутого общества», которое не боится высказывать свою точку зрения и отдало свои голоса за новые лица, которые прошли в Верховную Раду: партия «Удар» и ВО «Свобода». Господин Ганапольский был удивлен результатами и отметил, что сейчас украинское общество – это общество соцсетей («Вконтакте» и «Facebook»), где избиратели договариваются о своих предпочтениях и решают голосовать «за» или «против». По его мнению, отмеченные признаки общества в Украине, свидетельствуют о становлении демократии, и о различиях в политических системах с Россией и Грузией.

Соглашаясь с позицией господина Ганапольского, подытожим, что Выборы-2012 имеют свои недостатки и положительные изменения для Украины, а реальные результаты и окончательные выводы можно будет сделать, увидев работу вновь сформированной Верховной Рады Украины. После выборов в парламент Украины было избрано определенное количество беспартийных представителей (по мажоритарной системе). Представление украинского народа в парламенте стало шире, что может стать еще одним шагом к демократии и соответственно к развитию парламентаризма.

Последние политические события в Украине обусловили следующие изменения в Конституции Украины. Верховной Радой Украины был принят Закон «О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины» от 21 февраля 2014 года, который предусматривает изменение и перераспределение властных полномочий высших органов власти. Высший законодательный орган Украины фактически вернул изменения в Основной Закон, которые были внесены в 2004 году. Согласно указанным изменениям Украина становится парламентско-президентской республикой.

Историческое развитие украинского парламентаризма приводит к выводу, что переход к парламентско-президентской форме правления (что может быть полезно в процессе построения парламентаризма) был необходим для нашей страны. Дальнейшая динамика парламентаризма в Украине зависит от улучшения различных областей управления, например: формирование действенных структур гражданского общества, увеличение численности среднего класса и, следовательно, соответствующая партийная система (чем меньше партий, тем лучше) сильных центристских партий и многих избирателей.

Исследуя историческое развитие белорусского парламентаризма, отмечаем, что Конституция Белорусской Советской Социалистической Республики (1978) закрепила, что Верховный Совет был высшим постоянным органом государственной власти [9].

В. Бажанов в своей монографии вместе с другими авторами отметил, что после распада СССР, депутаты «плавали» во власти, но не знали, как ее использовать по назначению, а именно – решать проблемы страны. Все надежды были связаны с правительством, которое могло дать директиву, требовать отчет об ее выполнении; отчитывать министров, угрожая отставкой, и т.д. [10, с. 89].

В таблице 2 приведены основные нормативно-правовые акты, которые предшествовали принятию Основного Закона в Республике Беларусь, а также те, которые вносили изменения в принятую Конституцию. 27 июля 1990 года Верховный Совет Беларуси принял Декларацию «О государственном суверенитете Республики Беларусь». Декларация провозгласила полный государственный суверенитет Белорусской ССР, закрепила верховенство, самостоятельность и полноту государственной власти республики в границах ее территории, правомочность ее законов, независимость республики во внешних отношениях. В момент провозглашения независимости Республикой Беларусь, на ее территории устанавливалось верховенство Конституции Белорусской ССР и законов Белорусской ССР. На законодательном уровне впервые закреплено разграничение законодательной, исполнительной и судебной власти, что является важнейшим принципом существования Белорусской ССР как правового государства [11]. Декларация также определила, что ее положения реализуются Верховным Советом Беларуси путем принятия новой Конституции и законов страны. Следствием этого было принятие ряда новых законодательных актов Республики Беларусь.

В период с 1991 по 1994 годы неоднозначным и спорным является вопрос формы правления в Беларуси. Известные российские политологи А. Мельвиль, А. Дегтярев, М. Ильин, Е. Шестопал и др. отмечают, что было понятно, что в парламентской республике руководящим органом государственной власти является парламент. Правительство формируется на основе парламента и несет перед ним ответственность [12, с. 254]. В указанный период правительство Беларуси в полном объеме своих полномочий контролировалось и направлялось Верховным Советом Республики Беларусь, но в специфической форме «советского» парламентаризма, где Советы сосредоточивали в себе одновременно и законодательную, и исполнительную ветвь власти. В сложившихся условиях, правительство не олицетворяло собой выс-

шую исполнительную ветвь государственной власти, а было исполнительным органом внутри парламентской структуры. Глава правительства не являлся самостоятельным в своих полномочиях и не претендовал на ведущую роль в государственной жизни.

Таблица 2

Конституционный процесс в Республике Беларусь (с 1990 г.)

Дата	Событие
27 июля 1990 года	Принята Декларация «О государственном суверенитете Республики Беларусь»
13 июня 1991 года	Принят Закон «О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь»
25 августа 1991 года	Декларации о государственном суверенитете специальным законом был придан статус конституционного закона, на основании которого были внесены изменения и дополнения в Конституцию 1978 года
1991-1994 гг.	Республика Беларусь была парламентской республикой (без президента)
15 марта 1994 года	Была принята Конституция Республики Беларусь
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 (согласно положительным результатам референдума были внесены изменения в Конституцию)
13 января 1997 года	Состоялось открытие первой сессии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь первого созыва.
17 октября 2004 года	Состоялся республиканский референдум. По результатам народного голосования были внесены изменения в Конституцию. Количество сроков президента Республики Беларусь, избираемого на 5 лет непосредственно народом на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не указывается

Из соответствующего опыта и позиции, создавалась Конституция Беларуси. В момент обсуждения проекта Конституции наиболее дискуссионным оказался вопрос о введении института президентства. Сформировалось три позиции по данному вопросу:

- 1) институт президента жизненно необходим республике;
- 2) институт президента необходим, но только в том случае, если будет соблюден баланс между ветвями власти, введена система сдержек и противовесов;
- 3) институт президента не вводить, создать сильную парламентскую позицию.

Конституция Республики Беларусь была принята 15 марта 1994 года. В Конституции был закреплён институт Президента – Главы государства и исполнительной власти, а Верховный Совет Беларуси, как законодательная ветвь власти «возвышалась» над исполнительной властью. Разделив власть подобным образом, Конституция создала конфликт между Президентом и Парламентом, который стал потенциально неизбежным. Конституция Республики Беларусь предполагала создание механизма сдерживания и противовесов ветвей власти друг друга [13]. Однако сама по себе Конституция ничего не решает. В Беларуси возможность «сдерживать» и «уравновешивать» оказалась больше у Президента, чем у Верховной Рады. В его ведении были министерства и другие центральные ведомства страны, различные ресурсы, что формировало для власти Президента мощный потенциал. Но и парламент в рамках своих полномочий был реальным «сдерживателем» власти.

Между Президентом и Верховным Советом Беларуси развернулась борьба за власть. Уже 21 июля 1994 г., на следующий день после принятия Президентом присяги, Верховная Рада дала понять, что собирается контролировать Конституционный Суд, который имел право отменять любой нормативный акт в стране (также и президентский), если он не отвечал Основному Закону Республики Беларусь.

Таким образом, необходимость конституционной реформы была обусловлена объективными факторами. Конституция Республики Беларусь 1994 года создала дисбаланс между функциями и полномочиями Верховного Совета и исполнительной власти. Вследствие чего Верховный Совет Республики Беларусь доминировал над двумя другими ветвями власти. Закрепленные законодательно полномочия давали возможность парламенту по своему усмотрению устанавливать, определять и изменять полномочия всех других органов. В Конституции сказано, что Верховный Совет Республики Беларусь принимает

и изменяет Конституцию, принимает законы и постановления и осуществляет контроль их выполнения, дает толкование Конституции и законов 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, который предусматривал создание двухпалатного парламента – Национального собрания Республики Беларусь, который бы состоял из Совета Республики и Палаты представителей. В результате референдума была дана положительная оценка народом выдвинутых вопросов. Двадцать шестого ноября 1996 года Верховный Совет принял Закон, который подтверждает 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 [14].

В результате конституционной реформы ветви власти на территории Республики Беларусь пришли к консенсусу и противоречия между ними улеглись. Это стало следствием того, что Верховный Совет не выдержал политической борьбы и постепенно сдал свои позиции перед настойчивыми и энергичными действиями Президента. И кризис парламентаризма приобрел необратимый характер в тот исторический момент. В результате внесенных изменений в Конституцию был создан двухпалатный парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. Он состоит из Палаты представителей и Совета Республики.

Палата представителей представляет интересы всех граждан Республики Беларусь, она законодательствует по кругу вопросов, перечисленных в ст. 97 Конституции Республики Беларусь.

Совет Республики является Палатой территориального представительства и осуществляет наряду с законодательной функцией ряд других полномочий, перечень которых содержится в ст. 98 Конституции. Деятельность Совета Республики направлена на обеспечение принятия более качественных, тщательно проработанных законов.

Срок полномочий белорусского Национального собрания – четыре года. 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 [14].

Принятые изменения в Конституции Беларуси 1994 года дали возможность развития независимого государства, но Парламент утратил свое главенство в системе органов власти. Эти изменения дали возможность парламентаризму в Республике Беларусь развиваться по-новому.

На основании перечисленных в статье основных событий в процессе формирования и изменения парламента в Республике Беларусь и в Украине, выделим основные характеристики, которые сформировались после распада СССР, Верховной Рады Украины и соответственно Национального Собрания 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 (в Нижнюю палату), срок полномочий парламента – 4 года.

В Республике Беларусь парламентская система институционально оформлена и открыта для улучшений [15, с. 17–18]. Автор статьи согласна с этим тезисом, и Украина должна на практике увидеть положительный белорусский опыт. Анализируя процесс формирования законодательного органа в Украине и Беларуси, автор хочет подчеркнуть две основные отличительные особенности, которые могли бы помочь Украине развивать и совершенствовать парламентскую систему, и фактически стать демократическим, социальным, правовым государством, как указано в 1 статье Конституции Украины. Первой важной и существенной особенностью является структура парламента. Украинский парламент имеет одну палату, а парламент Белоруссии – две палаты, что является положительным примером для Украины. Украинские ученые делятся на две группы: на противников и сторонников таких возможных изменений. Главный аргумент противников в том, что двухпалатная система признана для федеральных земель, но мировой опыт показывает, что многие унитарные государства имеют двухпалатный парламент (Беларусь, Польша, Румыния, Чехия, Франция и др.). Республика Беларусь является унитарным государством, но Национальное собрание Республики состоит из двух палат. Белорусский парламент работает в надлежащем порядке и Республика Беларусь все-таки должна идти путем к демократическому государству. В республике также есть противники и последователи двухпалатной системы, но авторитетные ученые

(например, Е. Абраменко, В. Бажанов, Л. Семенова) доказывают в своих научных трудах, что двухпалатный парламент является лучшей структурой для демократического потенциала общества и для Республики Беларусь.

Формирования двухпалатного парламента в Украине будет полезным в связи с такими факторами: законодательный процесс парламента требует усовершенствования, поскольку часто «заходит в тупик»; вторая палата парламента может стать арбитром в политическом и законодательном процессе; учреждение второй палаты институционально поспособствует усилению Верховной Рады Украины, формированию нового уровня культуры украинского парламентаризма [16, с. 142].

Важно выбрать правильную структуру для законодательного органа, т.к. это определение сильной роли парламента в управлении. Хотя форма правления не всегда определяет стабильную и значительную роль парламента. Республика Беларусь имеет президентскую систему, а автор этой статьи считает, что роль парламента в Беларуси является более стабильной, чем в Украине. «Парламент избирается для того, чтобы сосуществовать одновременно с президентом, основываясь на принципе "разделения властей"» [17]. Это не значит, что Украина должна стать президентской республикой, однако это означает, что белорусский опыт полезен, несмотря на различия в форме правления.

Еще одной отличительной чертой является то, что в Конституции Республики Беларусь говорится, что Национальное собрание Республики Беларусь является представительным и законодательным органом. В Конституции Украины формализовано только, что Верховная Рада Украины является единственным органом законодательной власти. Это сравнение требует подчеркивания важности кодификации в Основном Законе Украины представительной характеристики парламента. Парламент является представительным органом, потому что он избирается народом и представляет его интересы.

Выбранный курс нашей независимой страны – построение демократического государства – показывает, что выражением представительной демократии является парламент – общенациональный представительный орган власти, который осуществляет свою деятельность на постоянной основе и имеет «титულную» функцию законотворчества, анализирует известный ученый В. Шаповал. Его функционирование является надлежащим только в условиях демократического политического режима. С существованием такого режима связано явление парламентаризма, которое свидетельствует об организации государственного правления, для которого характерно определение ведущей или особой и существенной роли парламента [18]. Ссылаясь на мнение известного ученого В. Шаповала, подчеркнем важную роль парламента при построении правового, демократического государства, и именно формирование общенационального представительного органа власти. Действующая Верховная Рада Украины является представительным органом народа, что видно в системе выборов народных депутатов и собственно наименования представителей «народными депутатами», и из принципов деятельности. Тогда, возникает логически вопрос, почему в Конституции Украины представительный характер украинского парламента не закреплён? Обращаясь к опыту стран-соседей, отметим, что в конституциях Российской Федерации и Республики Беларусь эта особая роль, которая присуща именно парламенту, закреплена. Также, в основных законах таких признанных демократическими стран, как Франция, США. В Великобритании, в некодифицированной Конституции, в Акте о парламенте (1911), закреплён принцип народного представительства, на котором должна быть «основана» вторая палата [19].

Несмотря на вышеизложенное, целесообразно согласиться с тезисом известного юриста В. Журавского, который, тщательно анализируя теоретико-правовые аспекты развития парламентаризма в Украине на современном этапе, пишет, что, «говоря о представительном характере парламента, следует предостеречь от определения парламента как единственного представительного органа» [20, с. 86]. Этот тезис является справедливым только в том случае, если в государстве существует только один общенациональный орган государственной власти, который формируется непосредственно народом [21, с. 87]. Однако, согласно действующей Конституции Украины (ч. 1, ст. 103), кроме парламента (Верховной Рады Украины), путем общенациональных выборов формируется и институт главы государства.

К отсутствию в Основном Законе такого положения, как представительная характеристика парламента в ст. 75, ученые относятся по-разному. В частности, на необходимость дополнения ст. 75 указывает В. Опришко [22, с. 55; 23, с. 67]. По его мнению, такое расширение содержания этой статьи полностью соответствует положению главы второй Декларации о государственном суверенитете Украины 1990 года, где указано, что от имени всего народа может выступать только Верховная Рада Украины [24, с. 250]. Это предложение о внесении изменений в ст. 75 Конституции Украины поддерживает и М. Теплюк, который прямо связывает развитие представительных аспектов в деятельности парламента с развитием принципов демократического и правового государства и построением гражданского общества [25, с. 255].

Необходимость дополнения ст. 75 положением, что Верховная Рада Украины является единственным представительным органом народа, аргументирует и такой признанный в Украине специалист в области парламентского и конституционного права, как Л. Кривенко. Свою позицию по определению пар-

ламента как единого представительного органа народа она аргументирует тем, что президент является представителем не народа, а государства, поэтому нет оснований для предположения возможности существования двух органов народного представительства (что является опасным и вредным, поскольку это приводит к возникновению феномена так называемого представительского дуализма) [26, с. 15–17].

Прямо противоположную точку зрения высказывает В. Шаповал о внесении изменений в ст. 75. По его мнению, формулировка, примененная в Конституции Украины, является оптимальной как с теоретической, так и с формально-юридической точки зрения. Ведь, во-первых, содержание Конституции не дает оснований считать парламент единым представительным органом народа, а следовательно, формула, в которой отражается законодательная функция парламента, не может быть экстраполирована на представительскую функцию (то есть определение «единственным представительным органом государственной власти является парламент» является некорректным с точки зрения сложившейся в Украине системы государственной власти). Во-вторых, как показывает этот автор, не совсем удачным является определение парламента как «высшего представительного органа», поскольку в этом случае создается система «высших» и «низших» органов народного представительства, которая воспроизводит прежнюю советскую представительную систему с ее субординационно-иерархизированным характером. И, наконец, в-третьих, как отмечает В. Шаповал, выборное политическое представительство связано не с самим парламентом как органом государственной власти, а с народными депутатами. А значит, представительство парламента является опосредованным, и в его основу положен мандат (мандаты) депутатов [27, с. 15]. Дискуссия по поводу изменения, дополнения ст. 75 продолжается и точек зрения много. Проанализировав зарубежный опыт, мы видим, что в других государствах на высшем законодательном (конституционном) уровне определяется не только законодательная функция парламента, но и представительный характер этого органа.

Тем не менее наиболее важное свойство парламента – функция представительства. Любой другой орган не может конкурировать в производительности этой функции с парламентом. Эта деятельность является наиболее важной основой для всех других полномочий. Парламент представляет интересы всех людей. Его полномочия в первую очередь включают в себя разработку и принятие законов, утверждение бюджета и контроль над правительством [10, с. 158]. Парламентская система является моделью представительства, представляя права всех людей в законодательном процессе, поэтому законодательная власть должна быть репрезентативной.

Парламентаризм является подтверждением многовекового обоснования того, что люди должны решать, во всей их полноте, как управлять... В этом контексте понятие представителя, действующего от имени всего народа, а не от группы, гарантирует свободу слова и огласки политического обсуждения, что является разумным компонентом парламентаризма [28].

Выводы:

1. Прошло чуть больше 20 лет с момента провозглашения независимости Украины и Беларуси. Преобразования, которые произошли в указанных государствах, должны вести их к становлению демократических, социальных и правовых государств.

2. Парламентаризм развивается в Республике Беларусь и имеет более ярко выраженные характеристики, чем в Украине, и главной отличительной чертой является двухпалатная структура законодательного органа Республики Беларусь.

3. Другая значительная разница между украинским и белорусским парламентами в том, что Конституция Республики Беларусь закрепляет представительный характер Национального Собрания. Важно признать и включить эту роль Парламента в Конституцию Украины.

4. Украина движется в сторону создания правового государства. Опыт Беларуси является ценным для Украины. Украина имеет возможность заимствовать положительные моменты в развитии и формировании парламента.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соколов, К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя / К.Н. Соколов. – СПб. : Тип. «Печатный труд», Прасешный пер., 4. – 1912. – 432 с.
2. Constitution of Ukraine [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gska2.rada.gov.ua/site/const_eng/constitution_eng.htm. – Дата доступа: 25.04.2014.
3. 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).

4. 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.
5. Про вибори народних депутатів України: Закон України, 17 листопад 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 97. – С. 16. – Ст. 3526. – Код акту 59512/2011.
6. Новий закон про вибори сприятиме ефективному партійному будівництву, переконаний Янукович // NEWSru.ua : Інформаційний портал – новини України і світу у режимі реального часу. – Четвер, 8 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsru.ua/ukraine/08dec2011/5_bude_ok.html. – Дата доступу: 25.04.2014.
7. Observers: Ukrainian election marks ‘a step backwards’ // European Union Information Website. – 30 October 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euractiv.com/europes-east/observers-ukrainian-election-mar-news-515747>. – Дата доступу: 25.04.2014.
8. День виборів в Україні пройшов мирно, але США крайняє безпечуються // «Полеміка» – общественно-політичний Інтернет-ресурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polemika.com.ua/news-101897.html#title>. – Дата доступу: 25.04.2014.
9. Конституція (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) [Электронный ресурс] / Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2081> (Утратила силу). – Дата доступа: 25.04.2014.
10. Парламентаризм в Беларуси : моногр. / В.А. Божанов [и др.] ; под ред.: В.А. Божанова, А.В. Горелика ; ЧУО «Ин-т парламентаризма и предпринимательства». – Минск : Иппокрена, 2010. – 230 с.
11. О государственном суверенитете Республики Беларусь: Декларация Верховного Совета Республики Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1991. – № 31. – С. 536.
12. Политология : учебник / А.Ю. Мельвиль [и др.]. – М. : Москов. гос. ин-т междунар. отношений (Ун-т) МИД России, ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. – 624 с.
13. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь, 15 сакавіка 1994 г. [Электронный ресурс] / Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2091> (Утратила силу). – Дата доступа: 25.04.2014.
14. Constitution of the Republic of Belarus [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.belarus.net/cositut/constitution_e.htm#SECTION I PRINCIPLES OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM. – Дата доступа: 25.04.2014.
15. Абраменко, Е.Г. Становление и развитие парламентаризма как политического института в переходном обществе : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Абраменко Елена Геннадьевна; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2010. – 24 с.
16. Француз-Яковец, Т.А. Учреждение двухпалатной структуры Парламента в Украине: необходимые условия и возможные последствия / Т.А. Француз-Яковец // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D, Эконом. и юрид. науки. – № 5. – 2012. – С. 141–144.
17. Riggs, Fred W. Presidentialism vs. Parliamentarism: implications for the triad of modernity [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www2.hawaii.edu/~fredr/6-lap9a.htm#end>. – Дата доступа: 25.04.2014.
18. Шаповал, В. Від «богословської бесіди монархів» до «національних зборів» [Электронный ресурс] / Володимир Шаповал // Віче. – 2006. – № 12. – Режим доступа: <http://www.viche.info/journal/241/>. – Дата доступа: 25.04.2014.
19. Constitution of UK in Russian. Конституционные акты Великобритании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [file:///C:/Users/Nika/AppData/Local/Temp/Rar\\$EX00.416/R.HTM](file:///C:/Users/Nika/AppData/Local/Temp/Rar$EX00.416/R.HTM). – Дата доступа: 25.04.2014.
20. Журавський, В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект / В.С. Журавський. – Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
21. Журавський, В.С. Парламент України в системі органів державної влади / В.С. Журавський // Парламентська реформа: теорія та практика. – Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – Вип. 6. – С. 86–96.
22. Опришко, В.Ф. Проблеми парламентського реформування як складової державно-правової реформи в Україні / В.Ф. Опришко // Парламентська реформа: теорія та практика. – Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – Вип. 6. – С. 50–74.

23. Опришко, В.Ф. Актуальні проблеми парламентської реформи / В.Ф. Опришко // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «Парламентаризм в Україні: теорія та практика» (26 червня 2001 р.). – Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 64–80.
24. Конституції і конституційні акти України: Історія і сучасність. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 400 с.
25. Теплюк, М.О. Парламент України: Деякі питання вдосконалення конституційного статусу / М.О. Теплюк // Парламентська реформа: теорія та практика. – Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – Вип. 6. – С. 250–265.
26. Кривенко, Л.Т. Верховна Рада України / Л.Т. Кривенко. – Київ : ІнЮре, 1997. – С. 15–17.
27. Шаповал, В.М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В.М. Шаповал, В.І. Борденюк, Г.С. Журавльова. – Київ : УАДУ. 2000. – 216 с.
28. Schmitt, C. The Crisis of Parliamentary Democracy. Translated by Ellen Kennedy [Электронный ресурс] / Carl Schmitt // (MIT Press, 1988). Original publication: 1923, 2nd ed. 1926. – Режим доступа: <http://voices.yahoo.com/carl-schmitt-difference-between-parliamentarism-3133678.html?cat=38>. – Дата доступа: 25.04.2014.

Поступила 20.10.2014

**THE COMPARATIVE ANALYSIS OF KEY ASPECTS OF PARLIAMENTARISM
IN THE PROCESS OF STATE BUILDING IN UKRAINE AND BELARUS AFTER DECLARATION
OF INDEPENDENCE**

L. BALYKINA

The article discusses the concept of parliamentary institution, its development in Ukraine and Belarus after declaration of independence. These two neighboring states are similar in their historical, mental, social, economic and political characteristics, which led to a comparative analysis of the processes of nation-building in Ukraine and Belarus. It is important to compare the parliaments, their place in the system of government, as well as their structure, composition and powers. Studying and borrowing the positive experience of the neighboring country, Ukraine can avoid receiving negative experiences by learning from the mistakes of its neighbors. The importance of the formation and development of the parliamentary system is determined by the democratic course chosen by the people of the newly independent states. This article lists not only the changes that have been made in Ukraine and Belarus, but also those that need to be taken, in our opinion, in the near future.