

Олесь Лісничук

НЕФОРМАЛЬНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

У статті аналізуються неформальні аспекти українського парламентаризму. Відстежується генетика їхнього впливу на офіційні інституції. Робиться висновок, що інституційна і функціональна динаміка українського парламентаризму детермінується режимом влади, який встановлюється в країні в той чи інший період

Ключові слова: парламентаризм, формальні інституції, неформальні інституції, неформальні функції

Oles' Lisnychuk. The informal aspects of institution's transformation of Ukrainian parliamentarism. The informal aspects of Ukrainian parliamentarism are regarded in this article. Their genetics and impact on formal institutions are retraced. It is concluded that the institutional and functional dynamics of the Ukrainian parliamentarianism is determined by the authorities regime, which is set in a country in a given period.

Key words: parliamentarianism, formal institutions, informal institutions, informal functions

Парламентаризм історично утверджувався як реалізація ідеї народного представництва і вже в сучасну добу розуміється як система взаємодії держави й суспільства, базована на «особливій і суттєвій ролі вищого і постійно діючого представницького органу в здійсненні державно-владних функцій»[1,с.4]. У такому тлумаченні представництво означає передусім репрезентацію інтересів громадян, що мають можливість обирати своїх делегатів до відповідного органу державної влади і наділяти їх правом такого представлення. Однак через парламентаризм знаходить своє відображення не лише комплекс феноменів, які пов'язані з реалізацією ідеї народного суверенітету. Конкретні моделі парламентаризму здатні також репрезентувати соціополітичну специфіку конкретної держави і

суспільства, в яких вони реалізуються, в найширшому сенсі. І засади політичних процесів, глибинні і поточні суспільні конфлікти, і особливості суспільного договору, і функціонування базових політичних інститутів, і багато іншого відображаються через парламентаризм. Особливо помітною ця властивість є в суспільствах, які характеризуються відсутністю стабільності політичних відносин, коли інституціоналізація парламентаризму не може набути сталого, фіксованого характеру. Український парламентаризм за весь період незалежності країни виступає яскравим підтвердженням цього.

Дистанція між формальними і неформальними інститутами, властива для української політики і соціуму в цілому, яскраво виявляється і унаочнюється на рівні українського парламентаризму. Химерна взаємодія публічного і тіньового, декларованих і прихованих інтересів, формальних і неформальних функціональних виявів – усе це невід’ємні характеристики діяльності українського парламенту в різні часи і у різних форматах.

Верховна Рада України внаслідок своєї природи є органом влади, на який найбільш ретельно фокусована суспільна увага. Відповідно, так чи інакше, але простір публічного-офіційного-формального для неї є найбільш розвинутим, порівняно з іншими державними інституціями. В той же час (і певною мірою через таку відносно високу публічність Верховної Ради) неформальна складова українського парламентаризму виявляє себе в більш глибоких, розвинутих, мобільних, високоадаптаційних вимірах. Стала реалізація ряду неформальних функцій сформувала основу для утвердження в парламенті низки внутрішніх неформальних інституцій. Однак неформальні функції виконуються і формальними парламентськими інституціями. Загалом, між формальними і неформальними функціями, між офіційними і неформальними внутрішньопарламентськими інституціями встановився складний взаємно доповнювальний зв’язок. При цьому провідну і навіть визначальну роль у діяльності Верховної Ради, українського парламентаризму в цілому перебрав на себе саме неформальний сектор.

Особливим варіантом зазначеної конвергенції формального і неформального стали *неформальна реалізація формальних функцій, а також практика поглинання формальних інститутів неформальними.*

Таким чином, функціональна специфіка українського парламенту наразі має такий вигляд:

- офіційні функції, публічно декларовані і закріплені в базових документах;
- традиційні функції – ті, які властиві парламентам у цілому і які не завжди прямо задокументовані;
- неформальні функції – ті, які не належать до згаданих вище категорій, але які де-факто реалізуються українським парламентом та його інститутами.

Нинішня інституційна спроможність українського парламентаризму, зокрема особливостей взаємодії його формальних та неформальних функцій, визначається як уже тривалими часовими традиціями, частина яких оформилася ще на початку незалежності України, так і тими трансформаціями, яких він зазнав у часи правління В. Януковича.

Наразі до них доєдналися чинники, пов'язані із викликами постреволюційної ентропії та військовими діями на Сході країни.

Загалом же, на початок 2014 р. сформувалася така модель формальних і неформальних аспектів взаємодії в українському парламенті, яка сама по собі могла оцінюватися як *криза українського парламентаризму*. В конкретно історичних обставинах революції та наступної війни з Росією вона стала одним із елементів загальної кризи української державності, яка триває донині. При цьому кризова особливість українського парламентаризму в постреволюційний період не особливо виразно ідентифікується ані в політичних комунікаціях, ані в аналітичних оцінках. Однак її значення серйозно посилюється у зв'язку із переходом до парламентсько-президентської моделі правління. Перспективи нової спроби системних реформ в Україні та протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам державності тісно пов'язані з необхідністю гармонізації формальних і неформальних функцій та інституцій українського парламентаризму. І, власне, від відновлення та продуктивної модернізації парламентаризму загалом.

Український парламентаризм: траєкторія інституційних трансформацій

Відсутність тривалого періоду визначених (не лише діючих) офіційних «правил гри» Верховної Ради визначальним чином

позначилися як на її інституційному розвитку як вищого органу державної влади в цілому, так і на функціональних особливостях зокрема. Часті зміни повноважень, структури, публічних та «тіньових» форматів внутрішньої конфігурації суттєво ускладнювали кристалізацію сталих інституційних форм як усередині самої Верховної Ради, так і українського парламентаризму загалом.

Із семи скликань Верховної Ради України повну свою каденцію відпрацювали чотири. При цьому три з них поспіль – II (1994–1998 рр.), III (1998–2002 рр.) та IV (2002–2006 рр.). Ще однією повночасовою виявилася Верховна Рада VI скликання (2007–2012 рр.). I скликання (1990–1994 рр.) було перерване рішенням про саморозпуск у контексті економічної кризи і шахтарського страйку. Другим парламентом із дочасно перерваною каденцією стала Верховна Рада V скликання. Її розпуску передувала глибока криза щойно введеної з 1 січня 2006 парламентсько-президентської форми правління. Безпосереднім ініціатором розпуску став тодішній Президент В. Ющенко, який посилався на свої конституційні повноваження і мотивував таке рішення «ігноруванням більшістю у Верховній Раді України конституційних вимог щодо формування коаліції депутатських фракцій»[2], а саме – так званої «Антикризової коаліції», створеної його політичними противниками із Партії регіонів (із долученням КПУ та СПУ). Втім, указ від 2 квітня 2007 лише розпочав процес припинення повноважень парламенту, а самі дочасні вибори стали можливими тільки внаслідок складного міжелітного конфлікту, тривалого і нелінійного переговорного процесу і, нарешті, складних домовленостей між тодішніми «центрами сили» української політики. В підсумку, формальним юридичним приводом для припинення повноважень Верховної Ради став інший – зменшення конституційного складу парламенту до менш ніж 2/3 (288 депутатів) через добровільне зречення своїх мандатів депутатами від тогочасної опозиції. Таким чином, домовленості еліт полягали в приведенні парламенту до штучної недієздатності.

Верховна Рада VII скликання передчасно припинила свої повноваження внаслідок масштабних потрясінь, які відбуваються з Українською державою і соціумом у контексті повалення режиму

В. Януковича. В мотиваційній частині відповідного указу Президента містяться лише посилання на відповідні правові позиції – «керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою і сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України та відповідно до пунктів 7 і 8 частини першої статті 106 Конституції України» [3]. Однак це рішення стало можливим теж через штучне створення офіційної підстави – пропрезидентська фракція навмисне саме задля цього вийшла із парламентської більшості, а інші депутатські утворення утрималися навіть від спроб формування нової. В цьому сенсі теж є підстави розглядати переривання каденції як домовленість між політичними елітами. Втім, на відміну від 2007 і, навіть 1993–1994 рр., вона стала радше вимушеною. Реальних же причин розпуску Верховної Ради сьомого скликання ціла палітра, але головні з них – цілковита делегітимізація цього складу парламенту, вимоги зміни парламенту з боку більшості громадян, низька функціональна спроможність цього органу влади в умовах агресії з боку Росії, прагнення ряду політичних сил покращити своє представництво в парламенті тощо.

Значимо, що всі три припинені парламентські каденції мали місце в умовах дії парламентсько-президентської системи правління. І якщо в хронологічно першому випадку ця система не мала конституційної фіксації, то в другому саме апеляція до конституційних норм стала вирішальним елементом супроводу тривалої і нищівної політичної кризи. Останній же розпуск Верховної Ради хоч і не пов'язаний тісно із особливостями парламентсько-президентської моделі, однак теж має відбиток характерної для неї (в українських умовах) боротьби за концентрацію влади і повноважень.

Якщо застосувати інший критерій – зміну формальних повноважень Верховної Ради, правових нормативів її взаємовідносин із іншими владними органами, – то виявиться, що лише два (!) скликання уникло таких пертурбацій.

Парламент I скликання зібрався і почав роботу ще в іншій державі. На його долю випало і проголошення державної незалежності України, і формування основ державного будівництва, і визначення свого місця в ньому. Увесь період цей парламент провів без конституційного оформлення діяльності.

Верховна Рада II скликання спочатку взяла участь у підписанні Конституційного договору, а потім і прийняла вже саму Конституцію України.

Верховна Рада VI скликання в грудні 2004 р. проголосувала за конституційну реформу, суттю якої було істотне посилення ролі парламенту, і навіть розпочала роботу в новому режимі в 2006 р..

У період каденції Верховної Ради VI скликання відбулася реставрація Конституції зразка 1996 р. і повернення до президентської моделі влади. А парламент VII скликання був змушений знову повернути норми Конституції-2004 і парламентсько-президентську модель.

Із семи скликань Верховної Ради лише одне, III (1998–2002 рр.) не пережило змін конституційно проголошених засад її діяльності. Що, однак, не позбавило її ані від спроб здійснити такі зміни, ані від внутрішніх метаморфоз, що мали місце навколо так званої в той час «парламентської революції» в 2000 р.. Проведений у тому самому році референдум розпочав імплементаційний процес стосовно своїх результатів. Сторона, яка його ініціювала, орієнтувалася на чинного тоді главу держава Л. Кучму і просувала зміни, які були покликані суттєво збільшити повноваження президента і обмежити (та ускладнити) потенціал парламенту в політичній боротьбі.

Однак позиції українського парламенту в політичному процесі, владний статус, його загальна інституційна роль визначалися далеко не завжди переліком конституційно відпущених Верховній Раді повноважень. Понад те, завжди були проблеми, блокування можливостей повномасштабно виконувати ці повноваження. Головні політичні конфлікти абсорбувалися парламентом. У певні періоди Верховна Рада виступала більше як полігон для протиборства, а в певні періоди як колективний суб'єкт у боротьбі за владу. Однак і в останньому випадку це не було представлено абсолютною більшістю власників депутатського мандата.

Політико-владне позиціонування Верховної Ради з 1999 р. суттєво, часом докорінно, змінювалося після президентських виборів. Щоразу це супроводжувалося зміною орієнтації на щойно обраного Президента.

Після повторного обрання Президентом Л. Кучми відбувся процес створення так званої «нової парламентської більшості», яка

усунула від влади старе керівництво парламенту, налаштоване на опонування главі держави, і мобілізувало на основі тодішніх пропрезидентських партій більшість, орієнтовану на його підтримку. Сталося це за наслідками прийняття нового пакту еліт, що включав у себе і створення нового реформаторського уряду, і зміну та певним чином організований розподіл посад у керівництві Верховної Ради, і встановлення певних, неофіційних, але функціональних правил гри між уже головними на той час політико-економічними угрупованнями. Роль неформально-тіньової складової в парламентських процесах 1999–2000 рр. символічно підкреслюється своєрідними титулом, наданими медіа головному координатору взаємодії між президентом, його адміністрацією та Верховною Радою О. Волкову – «директор-розпорядник парламенту». Цей «титул» позначав особливу роль цього депутата, хоча ніяких офіційних посад у керівництві парламенту він не обіймав, а був одним із лідерів однієї із пропрезидентських фракцій – «Відродження регіонів».

Однак головних політичних конфліктів, актуальних, латентних і потенційних такий формат взаємодії президента із парламентом не вирішив. Він дуже швидко був порушений так званим «касетним скандалом» та наступною глибокою політичною кризою, яка розгорнулася внаслідок нього. Саме парламент, чинні тоді опозиційні сили стали осердям антипрезидентського протесту, об'єднані в межах кампанії «Україна без Кучми». Вони становили меншість від депутатського складу Верховної Ради, але почали дуже виразно впливати на загальну політичну ситуацію, значною мірою модеруючи політичний порядок денний через зв'язок із позапарламентськими силами і вуличними акціями. Таким чином парламентська меншість через свою активність уперше змогла нав'язати Верховній Раді роль інституційного стримувача Президента та його адміністрації. До того подібного ефекту досягали тільки більшості.

Вибори 2002 р. зазначили появу нового політичного «центру впливу» – экс-прем'єра В. Ющенка та його іменного політичного об'єднання «Наша Україна». Ця політична сила виграла парламентські вибори в загальнонаціональному багатомандатному окрузі, здобувши 23,6% голосів, що було більш ніж удвічі вище за блок «За єдину Україну» (11,8%), в якому були сконцентровані

пропрезидентські сили. Однак більшості голосів опозиції в парламенті IV скликання сконцентрувати не вдалося – її було створено завдяки депутатам-мажоритарникам усе ж на основі підтримки президента Л. Кучми.

Президентські вибори 2004–2005 рр. вивели на провідні ролі в політичному процесі в цілому і діяльності парламенту дві тенденції, які надалі будуть визначати характер і зміст політичної конкуренції: відхід провідних політико-економічних угруповань від підтримки однієї кандидатури в Президенти, а також політичне і, навіть, політико-організаційне оформлення розколу на два головні табори – «помаранчевий» та «біло-синій».

Тенденція до переорієнтації на новообраного Президента мала місце навіть у 2005 р., після обрання В. Ющенка, хоча виявилася нетривалою і суттєво видозміненою через нарощування потенціалу як нового «центру сили» з боку уряду. Останнє визначальною мірою зумовлювалося початком дії нової редакції Конституції, що передбачала парламентсько-президентську модель влади. Втім, так званий «розкол у «помаранчевій команді» трапився восени 2005 р., коли ці конституційні положення ще не набрали чинності. Відставка Ю. Тимошенко із посади Прем'єра і прагнення Президента В. Ющенка забезпечити підтримку у Верховній Раді обрання новим Прем'єром свого соратника Ю. Єханурова викликали першу практику союзу понад кордоном між «помаранчевим» і «біло-синім» таборами.

З обранням у 2006 р. нового парламенту українська політика вийшла на новий щабель кризовості, який мав суттєві наслідки для парламентаризму. Тривала «коаліціада» «помаранчевих сил», яка завершилася так званою «зрадою Мороза» і переходом очолюваної ним Соціалістичної партії (СПУ) до співпраці із «біло-синьою» ПР та КПУ дозволило вперше з часів Л. Кравчука створити більшість не на основі пропрезидентських сил. Тим більше, що оформлювалася вона як офіційно-інституційно обумовлена парламентська коаліція із правом обрання Прем'єр-міністра і формування більшості складу уряду. Наступні спроби боротьби за офіційні повноваження та за перерозподіл неформальних ресурсів політичного впливу між другим урядом В. Януковича та

Президентом В. Ющенком посилили кризу і, зрештою, привели до нових парламентських виборів 2007 р..

Парламентська більшість, створена за результатами останніх виборів, була мінімально можливою коаліцією (227 депутатів). І можливості політичного маневру цей формат мав найменші. Такі позиції ще більше ускладнювалися наявністю внутрішніх конфліктів – як інституційно зумовлених, так і персонального та політико-групового характеру. Це стимулювало учасників коаліції до пошуків партнерства за її межами. Таким партнером могла бути тільки найбільша фракція – опозиційна фракція Партії регіонів. Потенційна коаліція пропрем'єрського Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) чи пропрезидентського «Наша Україна»–«Народна самооборона» із ПР отримала назву «широкої коаліції». В дискусіях навіть висловлювалась ідея коаліції у складі ПР, БЮТ та НУНС разом.

Однак через низку причин такого кооперування не відбулося. Вирішальну роль відіграли, з одного боку, різко несприятливе ставлення громадської думки (зокрема, і в кожному із електоральних сегментів, які орієнтувалися на потенційних учасників такого об'єднання), а також перенесення головними учасниками сподівань у боротьбі за владу на чергові президентські вибори. Таким чином, боротьба за владу фактично була винесена за межі Верховної Ради, а парламент виступав у ролі підготовчого полігону до вирішальної битви. До битви, результати якої, зрештою, завдали нищівних наслідків для самого парламенту, його статусу та інституційної спроможності.

Доля парламентаризму в умовах режиму В. Януковича

Якщо впродовж усього описаного періоду із парламентом відбувалися численні пертурбації, зміни, конфлікти і їхнє вирішення, то все ж у політичному житті країни залишався такий чинник, як український парламентаризм. Так, його ефективність часто могла критикуватися, але він зберігав свої загальні функції з представництва значного масиву суспільних інтересів, з розподілу і координації, накладав обмеження на спроби монополізації влади.

Ситуація почала докорінним чином змінюватися після перемоги в січні 2010 р. на президентських виборах В. Януковича. Розпочався рішучий наступ на основи парламентаризму, на витіснення Верховної Ради як самостійного органу влади із процесу ухвалення рішень і управління країною.

Удару по парламентаризму було завдано в двох напрямках: з одного боку, через відміну положень Конституції в редакції 2004 р.; з другого боку, через зміну норм регламенту Верховної Ради. Спочатку орієнтовані на новообраного Президента парламентарії проголосували за Закон «Про регламент Верховної Ради України», який скасував норму про можливість формування коаліції лише фракціями парламенту і, таким чином, дозволив брати участь у цьому процесі і окремим депутатам. Закон, який повертав норми, що діяли до 2006 р., було ухвалено 9 березня 2010 р, а вже за два дні утворилася нова коаліція у складі ПР, КПУ та Блоку Литвина. До неї увійшла низка депутатів, що обиралися до парламенту за списками БЮТ та НУНС.

Відміна норми про ексклюзивне право фракцій на формування коаліції більшості та відповідна індивідуалізація права на входження до такого об'єднання відкрили можливість для легального перетікання депутатів ВР в пропрезидентський табір. При цьому був сформований режим найбільшого сприяння для парламентської корупції, яка, варто визнати, ніколи не була низькою й до того. Однак із березня 2010 р. і до кінця роботи Верховної Ради VII скликання в парламенті сформувався певний ринок депутатських послуг, на якому могли «монетизуватися» як переходи по фракціях, так і окремі голосування чи участь у просуванні законопроектів. При цьому основна модерація як власне «капіталовкладень» у депутатську діяльність, так і формування порядку денного роботи Верховної Ради здійснювалася з-поза меж парламенту – із президентської адміністрації та близьких до неї структур (Кабміну, ПР, пізніше РНБО).

Крім суто політичних втрат, така практика завдавала ще й серйозного морально-репутаційного удару по парламенту. В медійному дискурсі депутат, що перейшов із фракції у фракцію через ймовірні мотиви особистої користі, набув зневажливого позначення як «тушка», що мало символізувати цілковиту втрату його суб'єктності. Ще одним принизливим терміном, який застосовувався для називання практики голосування за вказівкою із-за меж парламенту, став «кнопкодавство». Згодом його значення почало поширюватися на ще одну давню практику українського парламентського життя, яка в часи В. Януковича набула максимальних

масштабів, – на голосування чужими картками, без фізичної присутності володаря мандата народної довіри під час голосування.

Зміни конституційного поля, проведені правлячим угрупованням через Конституційний Суд восени 2010 р., позначили перерозподіл повноважень між вищими органами влади країни із номінальним поверненням до Конституції зразка 1996 р. Власне, значна частина в конфігурації формально повернутих повноважень де-факто вже була перерозподіленою до того часу, і відбувся цей перерозподіл, у першу чергу, через втрати владних можливостей Верховної Ради.

Можна погодитися з аналітиками Центру Разумкова, що «зменшення повноважень Верховної Ради призвело до зниження її ролі в системі влади, звуження її установчої і контрольної функції» [4, с.6]. Однак зазначимо при цьому, що такого самого впливу зазнали й інші функції – і представницька, і законодавча, і, також, бюджетна. Понад те, ефекти, отримані від відміни конституційної реформи 2004 р., та зміни внутрішніх парламентських нормативних засад виходять за межі лінійного перетікання в матриці «звуження – розширення» чи «прогрес – регрес». Від самого початку вони несли трансформуючі наслідки як для парламенту і парламентаризму, так і для політичної системи загалом.

«Антиреформа»-2010 стала початком стрімкої авторитаризації України. Вона відкрила шлях не просто до зрощення влади і бізнесу, що для України вже було традицією, а до зростання держави і криміналу. Щоправда, останній або проходив легалізацію, або, навпаки, займав глибоко тіньові позиції. Формальних ознак такої кооперації було небагато, однак головним виявом її став навіть не матеріалізований чи персоніфікований вимір, а залучення до функціонування державного механізму методів керування (зокрема, застосування насилля, фізичного і буквального) кримінального світу. В такій моделі Верховна Рада як парламент, а парламентаризм як інституція представницького правління почали стрімко втрачати свою сутність.

Фактично, за правління В. Януковича було досягнуто максимального применшення (часом аж до приниження) значення Верховної Ради. Певний період, близько року – з початку роботи ВР VII скликання і до 20 лютого 2014 р. – встановлений навколо нього

режим існував у форматі «з парламентом, але (практично) без парламентаризму». Політичні і суспільні інтереси та конфлікти, можливості їх узгодження та розв'язання не могли реалізовуватися в парламенті і перемістилися за межі вищого законодавчого і представницького органу країни. Блокування можливостей каналізації зростаючого протесту стало однією із інституційних причин революційного вибуху наприкінці 2013 р.

Варто визнати, що після втечі В. Януковича і відсторонення від влади ПР український парламент частково повернув собі традиційну функціональну ідентичність. Утім, привнесені чи розвинуті за попереднього режиму функціональні особливості хоч і зменшилися, але не перестали діяти.

Показовим і символічним виявом цього став парламентський день 16 вересня 2014 р. Рівно через сім місяців після голосування за «диктаторські закони» через безпосередній тиск Президента В. Януковича той самий склад Верховної Ради піддався на практику безпосереднього тиску вже Президента П. Порошенка. Контпродуктивність ухвалених в обох випадках (і 16 січня, і 16 вересня) пакетів законів була визнана очевидною незадовго після їхнього прийняття. А ось практика подібних голосувань, вочевидь, – ні. Спокуса для сил з-поза меж парламенту вже у його VIII скликанні протискувати потрібні рішення, «переломавши через коліно» позицію депутатського корпусу, залишається значною.

Отже, інституційна і функціональна динаміка українського парламентаризму детермінується *режимом влади*, який встановлюється в країні в той чи інший період. А оскільки сам такий режим більшою мірою залежить від розподілу ресурсів, взаємодії інтересів та очікувань, впливу цілої низки інших чинників саме неформального, часто цілковито тіньового характеру, то є підстави для передбачення, що саме такі і типологічно близькі детермінанти визначатимуть інституційну ідентичність українського парламентаризму у найближчий період.

1. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. – К.: Інститут державного управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України; Видавництво «Основи», 1993.

2. Указ президента України № 264/2007 Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5961.html>

3. Указ президента України № 690/2014 Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18026.html>

4. Парламентаризм в Україні: інституційне забезпечення, стан, тенденції // Національна безпека та оборона. – 2012.– №7-8.