

УДК 340.13 (4+477)  
ББК 67.9 (4укр) 400.6  
Є 14



Лабораторія  
законодавчих ініціатив  
[www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)



Національний університет  
«Києво-Могилянська академія»  
[www.ukma.kiev.ua](http://www.ukma.kiev.ua)



Програма розвитку  
законодавчої політики України  
Програми сприяння  
парламенту України (ПСП II)  
[www.pdp.org.ua](http://www.pdp.org.ua)

## ПЕРША МІЖНАРОДНА НАУКОВА КОНФЕРЕНЦІЯ «ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЧИТАННЯ»

*Спільний проект Лабораторії законодавчих ініціатив, Студентського наукового товариства правників «Scholaris», Факультету правничих наук та Факультету соціальних наук та соціальних технологій Національного університету «Києво-Могилянська академія», що здійснювався за фінансової підтримки Програми розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України (ПСП II)*

*Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі в межах проекту «ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ II: Програма розвитку законотворчої політики» відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00. Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID*

### ПАРТНЕРИ ПРОЕКТУ:

Юридична компанія «Ващенко, Бугай та партнери»  
Інститут виборчого права  
Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні  
Студентський юридичний журнал

**ББК 67.9 (4укр) 400.6**

**Є 14**  
**ISBN 978-966-8875-68-7**

- © Макет, дизайн та друк ТОВ «Вістка».  
Адреса: Україна, 01042, м. Київ, пров. Новопечерський, 5. Тел.: +38 044 583 50 94.
- © Лабораторія законодавчих ініціатив та автори досліджень, 2010.  
Електронний варіант цієї публікації розміщено веб-сайті Лабораторії законодавчих ініціатив.

Усі права зарезервовано. Текст цієї публікації може вільно використовуватись та копіюватись із навчальною або іншою некомерційною метою, за умови посилання на авторів досліджень та Лабораторію законодавчих ініціатив як джерело інформації.

# ЗМІСТ

	Тема
Вступне слово (Ігор КОГУТ) . . . . .	стор. 4
Парламентаризм: міжнародний досвід (Генріх ОБЕРРОЙТЕР) . . . . .	стор. 6
Концепція парламентаризму: український контекст (Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ) . . . . .	стор. 11
<b>Секція 1. Політичні процеси і парламентаризм . . . . .</b>	<b>стор. 16</b>
Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи законодавчих органів: методологічні аспекти (Ольга БАТИЩЕВА) . . . . .	стор. 16
Правові позиції Конституційного суду України та стабільність (континуїтет) парламенту (Роман МАРЧУК) . . . . .	стор. 23
Законодавча влада Європейського Союзу (Ганна ДОБРИНСЬКА) . . . . .	стор. 29
Система оцінки перспектив законодавчого регулювання регіонального розвитку (Олександра ШЕПТІЙ) . . . . .	стор. 32
До питання встановлення меж установчих повноважень парламенту України (Ірина СНИГУР) . . . . .	стор. 37
Роль електронних мас-медіа у розвитку парламентаризму в Україні (Павло КОЛОТВИН) . . . . .	стор. 41
Парламентаризм як чинник модернізації влади в Україні (Ксенія СЕЛІНА) . . . . .	стор. 45
Український парламент між визнанням і відторгненням: проблема масового визнання (Дмитро ВІДСОТА) . . . . .	стор. 49
Політична опозиція в демократичному суспільстві (Анастасія СБОЄВА) . . . . .	стор. 54
Вітчизняний досвід парламентаризму: історія та сучасність (Андрій МОСКАЛЮК) . . . . .	стор. 59
Парламентська комунікація як предмет політичних досліджень (Олена ЧЕБАНЕНКО) . . . . .	стор. 62
Парламентські дебати як засіб раціоналізації політичної взаємодії (Денис ЯКОВЛЕВ) . . . . .	стор. 65

<b>Секція 2. Структура, механізм формування та організація діяльності парламенту</b> . . . . .	стор. <b>69</b>
Особливості набуття та припинення повноважень Верховною Радою України (Каріна ЛЮТЕНКО) . . . . .	стор. <b>69</b>
Виборча система як фактор впливу на представницьку функцію українського парламенту (Марина ЄФРЕМОВА) . . . . .	стор. <b>75</b>
К вопросу о структуре парламента: Беларусь и зарубежный опыт (сравнительно-правовой анализ) (Алексей ГИРЕЙКО) . . . . .	стор. <b>79</b>
Доцільність формування двопалатного парламенту в Україні: реалії та перспективи (Софія КУЛІЦЬКА) . . . . .	стор. <b>85</b>
Праймеріз як спосіб демократизації виборчого процесу в Україні (Катерина ВОРОБИОВА) . . . . .	стор. <b>89</b>
Проблеми пошуку оптимальної виборчої системи (Марія ЦАРЬОВА) . . . . .	стор. <b>93</b>
<b>Секція 3. Статус члена парламенту</b> . . . . .	стор. <b>97</b>
Депутатський індемнітет: проблеми та перспективи (Броніслав ТОЦЬКИЙ) . . . . .	стор. <b>97</b>
Ініціатори та адресати депутатського запиту в Україні (Людмила ЩЕРБАНЮК) . . . . .	стор. <b>101</b>
Народ VS Народний депутат України: хто має відповідати за результати роботи парламенту? (Дарина ТКАЧЕНКО) . . . . .	стор. <b>106</b>
Представницький мандат парламентаря: природа, генезис і сучасність (Олена МЕЛЬНИК) . . . . .	стор. <b>111</b>
Депутатський імунітет в Україні (Андрій ГУМЕНЧУК) . . . . .	стор. <b>115</b>
Мандат Народного депутата України (Мар'яна АНТОНОВИЧ) . . . . .	стор. <b>119</b>
Проблема правового регулювання конституційно-правового статусу депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (Эмиль АЛИМОВ) . . . . .	стор. <b>124</b>
<b>Секція 4. Проблемні аспекти законодавчого процесу та парламентського контролю</b> . . . . .	стор. <b>129</b>
Правотворчість як спосіб запобігання та протидії зловживанням правом (Вадим ЧОВГАН) . . . . .	стор. <b>129</b>
Роль представницьких органів влади – національних парламентів та Європейського Парламенту, у рамках загальноєвропейського політичного процесу (Ганна ІОВЧУ) . . . . .	стор. <b>134</b>
Шляхи реформування інституту омбудсмана в Україні (Денис БЕРЕГОВИЙ) . . . . .	стор. <b>138</b>
Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Марина БЕРКА) . . . . .	стор. <b>143</b>
Рахункова палата України як орган парламентського контролю (Дмитро ХАРКО) . . . . .	стор. <b>147</b>
<b>ПРОГРАМА</b> . . . . .	стор. <b>151</b>

**Ігор  
КОГУТ,**  
*Голова Ради  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив*

---

## ВСТУПНЕ СЛОВО

Шановний читачу, у Ваших руках збірка вибраних робіт, презентованих молодими викладачами та студентами старших курсів українських, білоруських та російських ВУЗів, представниками наукових установ та експертних центрів під час Першої міжнародної наукової конференції «Парламентські читання», що відбулася 1–2 жовтня 2010 року в Національному університеті «Києво-Могилянська академія». Ідея проведення такого заходу з'явилася у процесі реалізації амбітного проекту Лабораторії законодавчих ініціатив — підготовки «Білої книги українського парламентаризму», яка є збіркою досліджень та рекомендацій стосовно підвищення ефективності роботи Верховної Ради України. Ми були переконані в тому, що багато українських дослідників відносять проблематику ефективності функціонування парламенту до сфери власних наукових інтересів. З іншого боку, ми прагнули стимулювати молоде академічне співтовариство займатися цією темою. І як на перший погляд, ми отримали результат, що перевищив очікування. Жваві дискусії в обговоренні доповідей, різнопланові ідеї та ракурси думки, і, головне, молоді амбіції — ось фактори, які сформували загальну атмосферу читань.

Тема досліджень парламенту, парламентських процедур та практик, конституційно-правових та політико-правових аспектів парламентаризму має бути на належному рівні академічних розробок. Більше того, ці напрацювання мають ставати предметом не лише академічних дискусій та публікацій, але й формувати рамки ширших експертних дискусій. Особливо це стосується ключових викликів українського сьогодення, порядку денного, що характеризується актуальністю питань конституційного дизайну, прозорості та підзвітності влади, девіртуалізації політичних і владних інститутів, їх європеїзації та модернізації, реформування виборчого законодавства, правового регулювання діяльності політичних партій тощо.

Перші «Парламентські читання» є відправною точкою далекоюсяжної ініціативи створення наукового форуму європейського ґатунку. Ми маємо на меті підняти на якісно новий рівень наукову дискусію у таких сегментах як представницька та законодавча функції парламенту, контрольні повноваження, внутрішня структура та організація, участь громадськості у законодавчому процесі. Саме з цією метою ми намагаємось залучити як можна більше молодих науковців та представників академічних кіл до проведення наукових досліджень з парламентаризму, і, в кінцевому результаті, до формування відповідного наукового дискурсу.

Однією з особливостей конференції «Парламентські читання» є реалізація міждисциплінарного підходу, а саме — спроба поєднати політологічний і юридичний дискурси парламентської проблематики. Як відомо, між політологами і юристами часто виникають певні труднощі в розумінні щодо одних і тих самих проблем та феноменів. Таким чином, одна з цілей конференції — створити спільний політико-правовий дискурс, виробити зрозумілу для представників цих наук мову, створити цілісне бачення досліджуваних проблем.

Ми сподіваємось, що ця щорічна конференція створить можливість для обміну думками між науковцями не тільки з усієї України, але й з інших країн Європи. В роботі цьогорічної конференції взяли участь представники з України, Росії та Білорусії: загалом — більше тридцяти учасників. В наступні роки ми плануємо значно розширити територіальні межі цього наукового дискурсу.

Для підкреслення наукового значення цієї конференції захід відбувався в стінах Національного університету «Києво-Могилянська академія», а відкриття — в Конгрегаційній залі НаУКМА, яка також є Дослідницькою бібліотекою цього навчального закладу. За надання можливості організувати цей захід в такому визначному приміщенні ми хотіли б подякувати адміністрації університету, яка з готовністю пішла нам на зустріч. Крім того, ми хотіли б висловити подяку нашим безпосереднім донорам і партнерам — Програмі розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України, які підтримали спільну ініціативу Лабораторії законодавчих ініціатив, Студентського наукового товариства правників «Scholaris», Факультету правничих наук й Факультету соціальних наук та соціальних технологій Національного університету «Києво-Могилянська академія». Також фінансову підтримку надала Юридична компанія «Вашенко, Бугай та партнери», а в організації заходу нас підтримували Інститут виборчого права, Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні та Студентський юридичний журнал.

Особисто хотілося б подякувати Заступнику директора Програми розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України Едуарду Рахімкулову та Завідувачці кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія» Наталії Амельченко, які промодерували тематичні секції в рамках конференції. Також ми хочемо по-

дякувати Директору Берлінської Академії політичної освіти професору Генріху Оберройтеру та Заступнику голови парламентського комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Юрію Ключковському, які прочитали відповідно вступну та заключну лекції для учасників конференції. Крім того, ми хочемо висловити подяку Завідувачу кафедри державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» Миколі Козюбрі, який безпосередньо брав участь у відборі найкращих робіт. Принагідно дякую всім учасникам і бажаю натхненної та плідної роботи на ниві вивчення і просування досвіду та ідей європейського парламентаризму!

**Генріх  
ОБЕРРОЙТЕР,**  
Директор Академії  
політичної освіти  
(Німеччина)

## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

**I.** Що роблять парламенти? Вони представляють спільноту, державу в політичних дискусіях, вони представляють політичний і суспільний плюралізм. Парламентаризм виступає як протиположна унітарній суспільній ідеології. Про це знали ще Маркс і Ленін, які виступали за представницькі органи народу, але не за вільні та плюралістичні парламенти.

Я б виділив три умови існування парламентаризму.

1. Рівність шансів політичних партій. Ця рівність шансів спирається на гарантію плюралізму, на право мати іншу думку, зрештою — на вільний мандат депутата. Абсурдною є ситуація в Польщі, де парламентар, який проголосував не так, як цього бажало керівництво фракції, має сплатити штраф. Із права на іншу думку випливає свобода існування опозиції. Протиположна офіційному уряду має бути часткою системи. Опозиція повинна мати можливість висловлювати свою думку і діяти відповідно до неї (навіть можливість брати участь у управлінні країною). Уже завдяки цьому відбувається розподіл влади.

2. Прихід до влади абсолютно не означає свободу необмеженої реалізації власних позицій. Від цього захищає право. Але ще важливішою є класична англосаксонська ідея надання довіри на управління — «trust». Тобто урядування — це отримання довіри на управління країною шляхом виборів. Воно має використовуватися лише на благо всіх громадян. У цьому зобов'язанні захищати свободу та гідність усіх громадян і в намаганні забезпечити соціальну справедливість для всіх ламається, так би мовити, влада більшості. Саме тут встановлюються межі держави партії та партійних з'їздів. На цю відповідальність перед усіма громадянами Німеччини свого часу вказував канцлер Віллі Брандт своїм товаришам по партії СДПН, які наполягали на суворому дотриманні духу програми партії при реалізації завдань. Парламентська демократія не є здобиччю або магазином самообслуговування для більшості та її оточення. Все частіше більшість відмовляється розуміти це (в тому числі і в Німеччині).

3. Третьою умовою парламентаризму є реалізація двох названих вище принципів — рівності шансів, тобто свободи опозиції та наявності довіри — «trust» — у поведінці політиків і парламентарів. Існування інституцій і норм є передумовою парламентаризму. Але лише вони не забезпечують його реалізацію, тому що на практиці можуть відходити на задній план. Ось приклад із Німеччини. Повноваження канцлера давати директивні розпорядження були зафіксовані ще в Конституції 1919 року — так само, як це було зроблено і в 1949 році. Але лише 1949 року чітко задекларована воля партій взяти на себе відповідальність (у плані названих тут принципів), ухвалювати та захищати рішення, навіть якщо вони є незручними та можуть коштувати голосів виборців, лише воля до політичного керівництва в уряді та парламенті надали цій демократії стабільності. І навпаки — оскільки така воля була відсутня, Веймарська республіка зникла в умовах диктатури. Однозначним залишається факт, що для успішного парламентаризму, який сприймався б громадянами, необхідною є наявність чітких правових основ і врегульовані повноваження. Крім того, необхідно, щоб політики дотримувалися поведінки, що ґрунтується на цих нормах. У науці існує поняття, близьке до визначення «політична культура», а саме — «парламентська культура».

Країни з перехідною економікою, в яких процеси перетворень розпочалися в 1989–1990 роках, все ще перебувають на шляху змін. У державах — наступницях Радянського Союзу політична культура, здається, все ще несе на собі відбиток системи СРСР. Таким чином, виникає ще один пункт, точніше — запитання:

4. Як ситуація з «парламентаризмом» складається в Україні? Місцева еліта все ще не зрозуміла, що правляча сила та опозиція виконують функції, що є рівною мірою важливими. Зловживання та нехтування парламентською процедурою стали звичайною справою, так само як і те, що Конституція є не основним законом, а м'ячиком, що розігрується в змаганні різних політичних інтересів. Політична конфронтація досягла найвищого рівня, де не гребують навіть особистими образами. У населення по відношенню до держави домінують патерналістські очікування, а саме воно пасивне і перебуває в стані непритомності. Дивовижна готовність до дій часів «Помаранчевої революції» знизилася у зв'язку з тим, що очікування громадян так і залишилися нездійсненими, розвиток подій після тих днів викликав тільки розчарування, а довіра до політиків і інституцій була втрачена. У 2009 році 69% українців не підтримували діяльність парламенту, а 62% — діяльність уряду. Згідно з соціологічними опитуваннями населення вважає, що в державі панують егоїстичні інтереси та корупція. Із цього випливає негативне ставлення до політики. А про принципову орієнтацію на добробут, на ідею загальної довіри (trust), очевидно, ні у виборців, ні в обраних і думки немає, а якщо і є, то лише у виняткових випадках.

Таке ставлення характерне не лише до добробуту, а і до держави як такої. Напевне, державі бракує єдиної національної ідентичності, що обумовлюється етнічно-демографічною розподільчою лінією між Заходом та іншими регіонами.

Обидва моменти автоматично мають наслідки для парламентської процедури та для парламентської поведінки, зокрема — стосовно готовності до надійної політичної діяльності та відповідальності. Нестабільність партій і фракцій, часті переходи до інших фракцій (обумовлені, мабуть, матеріальними чинниками) однозначно заважають створенню стабільної структури в парламенті та його роботі. Від цього страждає рівень його професіоналізму. Крім того, страждає його репрезентативність, адже переходи депутатів призводять до того, що склад Верховної Ради на кінець каденції мало нагадує той, що був на його початку.

Політична нестабільність такого роду є ознакою парламентаризму *in statu nascendi* (тобто в період його народження). Але цей період не може тривати два десятиріччя, особливо якщо мати перед очима приклади сучасних парламентів у інших країнах.

**II.** Що є ознакою сучасних парламентів? Вони є інституціями представницької демократії, що виникають у рамках виборів. Їхні права мають правові засади і стосуються законодавчого процесу, формування бюджету, контролю за урядом і адміністрацією та — залежно від типу системи — формування та збереження уряду. У політичному плані йому відводиться самостійна роль у процесах ведення дискусій та ухвалення рішень, тобто парламент є незалежною галкою влади. Ані уряд, ані партійні апарати, ані суспільні інтереси не можуть здійснювати керівництво парламентом або контроль за ним. Процеси контролю та комунікації завжди мають бути взаємними. Тобто парламент повинен мати можливість робити це по відношенню до інших учасників політичного процесу. Поняття «законодавча влада» є занадто вузьким. Парламентські інституції беруть участь у врядуванні. Вони легітимізують систему правління. На мій погляд, у цьому полягає їх ключова демократична функція, яку по-різному можна реалізувати в конституційно-правовому плані. Вирішальною проблемою при цьому є відносини між парламентом і урядом. Розрізняються три моделі.

1. У «парламентській системі правління» (Вестмінстерська модель) глава уряду обирається не на прямих всенародних виборах, а опосередковано — парламентською більшістю. Як правило, для цього створюється більшість, що складається з двох або декількох партій. Наявність коаліцій вимагає потужних координаційних дій, що великою мірою відбуваються неформально, але є все ж таки інституціоналізованими. Партії та фракції відіграють суттєву роль.

Але передусім глава уряду має покладатися на те, що його політика буде проводитися його фракцією чи коаліцією в парламенті. Він не може здійснювати політичне керівництво на власний розсуд. Його лінія завжди повинна пройти схвалення з боку парламенту. Тобто з одного боку забезпечується розподіл влади, але з іншого парламентська більшість відповідає за формування уряду та реалізацію його політики. Таким чином, відбувається злиття — Вальтер Багехот писав про це у 1867 році — парламенту та уряду. Інші політичні партії, присутні в парламенті, створюють опозицію — як контролюючу альтернативну силу. Ця парламентська система урядування є наслідком непрямой демократичної легітимації виконавчої влади. Парламент може відправити її у відставку, і навпаки.

2. У протилежній — як правило, президентській — моделі як парламент, так і президент спираються на пряму легітимацію народу. Тому неможливим є відправлення законодавчої влади у відставку парламентом і розпуск законодавчого органу президентом. Обидві гілки влади в межах своїх повноважень мають відносний суверенітет. Водночас така ситуація вимагає певної гнучкості, коли їх компетенції перетинаються й доводиться співпрацювати, аби забезпечити ухвалення рішень і уникнути блокад. Парламент і уряд, конгрес і президент виступають на перший погляд як опоненти. Але система «стримування та протидії» (*checks and balances*) все більше залежить від неформальних процесів, що більше спрямовані на співпрацю, ніж на догматичний розподіл. Утім, на практиці питання досягнення консенсусу або нагнітання конфлікту здебільшого залежить від ігри політичних сил.

У США також рідко йдеться про «*separation of powers*» і більше про «*checks and balances*». Ще Медісон наголошував на взаємопроникненні гілок влади. Найкращу формулу щодо цього вивів Річард Нойштадт, який говорив про «*separated institutions, sharing powers*». Жодний президент не може спиратися на «власну більшість» вже через те, що, по-перше, панування однієї й тієї самої політичної сили в Білому домі та на Капітолійських пагорбах не є правилом, а по-друге, партії не

є настільки єдиними організаціями, як це прийнято в Європі. Більшою мірою вони являють собою хиткі об'єднання навколо регіональних інтересів, те ж саме стосується і власників мандатів. Доля президентських документів для представників конгресу та сенаторів є менш суттєвою, ніж підтримка їхнього базового електорату та можливість бути переобраними.

3. Третя модель визначається як президентсько-парламентська або парламентсько-президентська. Парламент і президент як представник виконавчої влади отримують легітимацію шляхом виборів незалежно одне від одного, але при цьому така конструкція несе в собі помилку, оскільки можливість президента втручатися в повноваження парламенту, більше того — його право розпустити парламент не забезпечує збалансованість влади. Залежно від розкладу політичних сил система правління набуває президентських або парламентських рис. Яскравим прикладом цього є Веймарська республіка в Німеччині 1919–1923 рр., певною мірою — П'ята республіка у Франції. З 2006 року в Україні основним гравцем у формуванні уряду виступає парламент, оскільки за короткий строк він повинен підготувати про-урядову більшість. З іншого боку, важливі міністри призначаються за ініціативою президента і можуть бути звільнені лише за його згодою. Наявною є конкуренція між урядом та Адміністрацією президента, крім того, існує посада постійного представника президента при уряді. Сам уряд залишається нестабільним — за 20 років незалежності було призначено 15 прем'єр-міністрів. У Веймарській республіці президентська система подолала парламентську. Франція коливається між президентською системою та коаліцією. Українська дискусія про парламентсько-президентський або президентсько-парламентський розподіл влади викликає все більше неясності, особливо, якщо врахувати нестабільну ситуацію в партіях і фракціях, а також президентський «ефект пілососа», завдяки якому в парламенті постійно створювалися президентські більшості. Певне, за сучасних умов Верховна Рада ніяк не може ствердитися як політична противага, хоча Конституція і гарантує їй широкі повноваження. Причиною може бути те, що парламент все ще не знайшов свою власну ідентичність, а нація як така ще не сформувала свою ідентичність.

Незалежно від представлених моделей, починаючи з XX століття, існують структурні причини для посилення виконавчої влади, що виступають як виклик на адресу парламентаризму й посилюють уряд і адміністрацію. Передусім слід назвати зміну функцій держави, розвиток держави від ролі нічного сторожа до активного суб'єкта. Кількість завдань держави зросла, а у зв'язку з цим — значення адміністрації та рішень, що ухвалюються. Це більше стосується ліберальних демократій. Соціалізм втручався в суспільне життя й практично не знав вільних від політики сфер. Крім того, потім настав час європеїзації та інтернаціоналізації політики, коли також відбувалася підтримка дій урядів, а парламентам відводилася скоріше маргінальна роль. Особливо це стосується їх законодавчих і контрольних функцій.

Засоби проти цього парламентські системи знайшли в арсеналах президентської системи США. З іншого боку, завдяки цьому вони посилили та зробили більш ефективними свої структури. Роль депутатів змінилася. З політиків, які зналися начебто на всіх питаннях, вони перетворилися на експертів із певних питань. Відповідно до цього фракції організуються, зокрема, по напрямках роботи. У них існують постійні робочі групи, що координують і готують рішення для їх ухвалення на рівні парламенту. На підтримку їм приходять допоміжні служби (зразок: США), штаби фракцій і співробітники депутатів. Зараз ми маємо справу з новим типом депутата, який знає, як працювати з інфраструктурою подібного плану. Парламенти перетворилися з органів для дискусій на органи для роботи. Навіть англійська нижня палата три десятиріччя тому впровадила у себе систему професійно організованих комітетів. Виходячи з усіх цих тенденцій і викликів, змінилася сутність парламентів. У Німеччині на сьогоднішній день не існує проблем з самоідентифікацією та з наявністю різних ідеологій. І тим не менше існує питання щодо ключової ролі Бундестагу в ухваленні політичних рішень і в політичному представництві. А пов'язано це з посиленням виконавчої влади.

**III.** Погляд спрямовується на особливості партійного правління в парламенті, фракційного парламентаризму, супранационального підходу та медіальної демократії. Іншими словами, існує тенденція, що ухвалення реальних рішень виходить із відносно вузького інституціонального простору або навіть із національного державного контексту, який підлягає виключно дієвому парламентському контролю. Звідси і впливає скептичне запитання, чи залишається Бундестаг все ще центром, у якому відбувається пошук рішень.

1. У рамках національної держави партійна демократія та специфічна форма коаліційного правління підтримують зростання та розбудову неформальних структур і процесів. Завдяки коаліційним урядам виникає ціла мережа органів координації та комунікації між партіями на різних рівнях, де

зустрічі між основними політиками являють собою лише верхівку айсберга. Усі більшості повинні зрозуміти, що без таких структур канали координації та комунікації вичерпаються, і дієздатність уряду опиниться під загрозою. Друга причина такого неформального підходу до процедурної роботи полягає в усе більшій комплексності матеріалів, які необхідно опрацьовувати в законодавчому плані. У зв'язку з необхідністю відповідати більшій комплексності розв'язання проблем і забезпечувати функціонування такого органу, як Бундестаг, виникли комплексні прийоми процедурної роботи. Серйозній критиці піддається залучення позапарламентських експертних установ до процесу ухвалення рішень, оскільки такі комісії, як здається, звільнюють парламент і уряд від пошуку відповідей на важливі політичні та суспільні питання — наприклад, етичного плану — не тільки супроводжують розв'язання проблем наданням консультацій, а практично перебирають це на себе, підмінюючи собою суб'єкти ухвалення рішень.

Такий розвиток подій вимагає прозорості та чіткої відповідальності за парламентську процедурну роботу. Саме необхідність політичної координації коаліційних урядів у рамках зміцненої партійної демократії інтерпретується як втручання в незалежність парламентів і принципи їх роботи.

2. Так само критично з точки зору державного права сприймається і тенденція до держави, готової йти на переговори та укладати угоди. Йдеться про новий тип сприйняття державних завдань. Така система переговорів розповсюджується вже і на законодавство. Таким чином, домовленості між державою та приватним сектором стають такими ж обов'язковими до виконання, як і закони. Але на відміну від останніх ці домовленості не впливають з загальних дискусій і не передбачають участі громадян. Учасниками перемов є не вся спільнота, для якої держава виступає в ролі посередника, а лише ті суспільні сили, які можуть перекреслити державні плани і з якими держава має рахуватися задля досягнення своїх цілей. Тобто системи переговорів надають бонус тим силам, які й без того є сильними. Створюється нова структура привілеїв. Ті, хто бере участь у перемовинах, очікують, що переговори в будь-якому разі матимуть відповідні результати, незалежно від парламентських процедур. Парламент ратифікує те, що було ухвалено попередньо. Відповідні процедури сприймаються тими, хто ухвалював рішення, як зайва перешкода. Таким чином відбувається знецінення конституційних принципів, органів, що ухвалюють рішення та парламентських процедур.

3. Значно складнішими та більш орієнтованими на успіх є процедури ухвалення рішень на європейському рівні, які є обов'язковими до виконання та впливають на національний рівень. Там також виникли системи переговорів між Європейською комісією в Брюсселі та представниками організованих інтересів. Необхідність виконувати рішення, ухвалені на європейському рівні, вже давно є кардинальною проблемою.

Результатом стала європеїзація національних інституцій та процесів ухвалення рішень, що у формі прямих розпоряджень обмежують, зокрема, Бундестаг у виконанні його законодавчих функцій. Якби йшлося про директиви, то наявним був би певний простір щодо їх виконання. Зараз же все частіше рішення є настільки деталізованими, що свобода дій при їх виконанні значно обмежується. Так, кількість ухвалених Бундестагом законів, що мали європейське підґрунтя, за період між 10 та 12 каденціями зросла на 63 відсотки. При цьому зовсім не враховуються неформальні підходи, у рамках яких національні закони з самого початку повинні відповідати європейським нормам. За оцінками Федерального Конституційного суду ще наприкінці 80-х років XX сторіччя 80 % всіх нормативно-правових актів у галузі господарчого права визначалися правом Європейської спільноти й майже 50 % усіх німецьких законів впливали з права Європейської спільноти.

Як гравець на європейському рівні виступає, звісно, Федеральний уряд. Федеральний Конституційний суд у своєму рішенні щодо Маастрихтської угоди наголосив, що за Бундестагом мають залишитися компетенції та повноваження, які мають велику вагу. При цьому під питанням залишається те, яким чином Бундестаг скористається цим правом, як він зможе впливати на Федеральний уряд і контролювати його та як він долучиться до роботи на європейському рівні. Федеральний уряд діє лише в рамках своєї загальної відповідальності перед парламентом, тобто йому відносно легко вийти за межі ідей, висловлюваних парламентом. Але в будь-якому разі він діє згідно з принципами парламентсько-партійного урядування, тобто більшості. Маловірогідною є ситуація, в якій через європейські рішення розпадатимуться коаліції або послабиться внутрішньопартійна солідарність. Тим самим законодавча влада в євроінтеграційному процесі здійснюється так само, як діє федералізм у межах держави.

4. Наостанок слід звернути увагу на проблеми з комунікацією парламентів — це стосується як Німеччини, так і США. На відміну від давніх часів між парламентом і громадськістю не існує без-

посередньої комунікації. Ідеї, що народжуються в парламенті, проходять відбір з боку журналістів, які по-своєму інтерпретують їх і не досягають адресата. А якщо ці ідеї не присутні в мас-медіа, вони не можуть стати надбанням громадськості. При відборі з боку ЗМІ останні керуються власною логікою, а не логікою політичної значущості. Таким чином, слід замислитися над функцією репрезентативності сучасного парламенту.

#### **IV. Висновок**

При всій різниці між системами в них можна побачити схожі тенденції розвитку. Сучасна держава, інтернаціоналізація, європеїзація, кризи та війни зміцнюють, хоч і різною мірою, виконавчу владу. Процеси ухвалення рішень страждають через відсутність неперозорості та — в Німеччині ще більше, ніж у США — через недостатнє розуміння відповідальності.

Зрештою, з обох боків Атлантичного океану відбувається все більша орієнтація на короткострокові інтереси та економічні очікування, а не на довгострокову перспективу. Водночас зростає орієнтація на роботу в виборчих округах замість парламентської роботи. Вона втрачає свою привабливість, оскільки зацікавленість у переобранні витісняє інше. Робота на добробут спільноти в масштабах держави, виконання загальних завдань у національному парламенті не надає, на жаль, депутатам достатньо стимулів. Їхній електорат хоче мати депутатів, які вболівають за рідний округ. В обох системах існують привілеї добре організованих інтересів, панує сумнів у репрезентативності процесів ухвалення рішень, зростає відірваність від громадян і зникає довіра до інституцій і парламентарів.

## КОНЦЕПЦІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ: УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Що ми розуміємо під словом «парламентаризм»? На жаль, єдиної точки зору тут немає. В літературі можна зустріти принаймні три різні підходи.

Дехто вважає, що парламентаризм — це існування і функціонування парламенту в системі органів влади. Якщо є парламент, то можна говорити про парламентаризм, немає парламенту — немає парламентаризму. Мабуть свого часу така точка зору могла бути впливовою, принаймні тоді, коли відбувалися переходи від абсолютних монархій до конституційних, або до республік. Сьогодні ж її можна використовувати лише для порівняння демократичних країн з відверто недемократичними, які ще залишилися в світі. Тому такий підхід є непродуктивним в сучасних умовах.

Другий підхід є в чомусь протилежним попередньому. Він базується на традиціях британського парламентаризму й полягає у доктрині верховенства права. Тобто це уявлення про парламент як верховний орган в системі державних органів. Така точка зору може бути обґрунтована до певної міри, адже (принаймні у парламентському режимі) народ обирає парламент, а уряд породжується парламентом. Тому парламент контролює уряд, визначає його політику, а сам виконавчий орган тільки займається реалізацією рішень парламенту. До речі, такий підхід колись призвів до досить цікавої дискусії щодо того, чи все може парламент. Ця точка зору була озвучена словами колишнього спікера Верховної Ради України Олександра Ткаченка, який заявив: «Парламент може все». А у XIX столітті в Англії відбулася дискусія: «чи підпорядкований парламент власним рішенням»? Мабуть з позитивною відповіді на дане запитання і почався розвиток концепції верховенства права в європейській свідомості. Так, парламент підкорений власним рішенням, оскільки його рішення — це рішення, від імені народу. Парламент може змінювати свої рішення, і діяти інакше, але не змінюючи відповідних норм, він не має права їх порушувати. Ця концепція верховенства парламенту і є концепцією парламентаризму.

Нарешті, третім підходом до поняття парламентаризму є концепція так званої «парламентської форми правління»: чи уряд утворюється парламентом, чи не парламентом. В цьому сенсі у США парламентаризму немає, оскільки уряд там формується президентом, а парламент, Конгрес, не визначає повноважень уряду і не здійснює відповідних призначень чи звільнень.

Кожне з цих трьох визначень має право на існування й породжене певними уявленнями про те, як має функціонувати влада в державі, де існує парламент. Якщо завгодно, тут мова йде організацію влади при наявності поділу цієї влади, або ж, принаймні, відокремлення законодавчої функції від інших. Однак, насправді еволюція правовідносин призводить сьогодні до того, що деякі явища дуже змінюються і навіть перетворюються на свою протилежність. В британському конституційному праві поруч з доктриною верховенства парламенту існує інша доктрина — домінування Кабінету. Вона означає, що в умовах парламентської форми правління, коли уряд створюється парламентом, і коли звільнення уряду може призвести до розпуску парламенту, уряд фактично визначає політику парламенту, уряд визначає, які рішення приймає парламент. В деяких випадках це набуває дуже своєрідних форм. Свого часу в мене була можливість ознайомитися з тим, як працює шведський парламент, Риксдаг. На моє питання: «Скільки законопроектів ви розглядаєте за сесію?», я отримав відповідь — близько сотні. Коли ж я захотів уточнити, скільки з цих законопроектів є депутатськими, мене просто не зрозуміли, й запитали: «А що таке депутатський ‘законопроект’?» Хоча у Швеції депутати мають право законодавчої ініціативи, таке ініціювання скоріше робиться для задоволення власних амбіцій, а не з розрахунку на серйозний розгляд законопроектів парламентом. Шведський Риксдаг розглядає урядові законопроекти, тому що саме уряд реалізує політику і уряд рекомендує парламенту, які закони потрібно прийняти. Недаремно в деяких країнах, де уряд формується парламентом, прийняття тих чи інших законів прив’язується до мотиву довіри до уряду. Тобто, або парламент приймає цей закон, або ж оголошується недовіра уряду, розпускається парламент і проводяться вибори. Таким чином, уряд має механізми як політичного, так і юридичного тиску на парламент, визначаючи характер рішень останнього.

Оце і означає домінування Кабінету і зменшення самостійності парламенту. Можна навіть стверджувати, що чим у більшій мірі «парламентською» є форма правління в державі, тим більше залежним виступає парламент. У цьому сенсі повернення до т.зв. «президентсько-парламентської правління» в Україні, можливо, матиме наслідком посилення самостійності парламенту. Сьогодні роль Верховної Ради буде зводитися лише до надання згоди на призначення прем’єр-міністра, а також на

**Юрій  
КЛЮЧКОВСЬКИЙ**  
*Заступник Голови  
Комітету Верховної  
Ради України з  
питань державного  
будівництва  
та місцевого  
самоврядування*

висловлення йому недовіри. Неможливість формування уряду протягом визначеного періоду вже не матиме наслідком розпуск парламенту. Як наслідок, Верховна Рада стає більш незалежною у свої діях. Зараз є певні політичні узи, що зв'язують уряд і парламент, але юридичні узи між ними вже досить слабкі.

Тож у найбільшій мірі ми говоримо про парламентаризм як про існування парламенту, його місце в розподілі влади та його повноваження. Хочу підкреслити, що в нас, мабуть, як рудимент романтичних часів періоду встановлення демократії в Україні, закріпилося уявлення про наявність серед правових принципів побудови української держави принципу демократизму. Це мене завжди шокує. По-перше, тут ми маємо черговий «-ізм», які так любили утворювати за радянського режиму. По-друге, якщо Україна претендує на те, щоб бути демократичною державою, то «демократизм демократії» є дещо дивним формулюванням. Сам факт демократичної держави вже передбачає демократичні засади організації і здійснення влади.

Однак, коли ми говоримо про демократію, треба все ж подумати, про яку саме демократію ми говоримо. Я тут маю на увазі не новітні концепції «суверенної демократії» чи «контрольованої демократії», які, скоріше за все, не є насправді демократіями, а про стару проблему співвідношення прямої та представницької демократії. Ця проблема цікава за своєю генезою. Її можна навіть прослідкувати через назви американських партій — демократичної та республіканської. Свого часу протиставлення «демократії» та «республіки» означало, фактично, протиставлення прямої та представницької демократії. Це були дві різні форми участі народу у здійсненні влади.

Виходячи з того, що концепція парламентаризму у будь-якому розумінні з тих, про які говорилося вище, сьогодні є панівною (принаймні в європейських системах демократії), можемо сказати, що наразі ми говоримо про представницьку демократію — демократію, яка представляє народ. Сьогодні це основна форма демократії, що реалізується в абсолютній більшості демократичних держав, за деякими винятками, де має місце певний симбіоз прямої і представницької демократії (наприклад, Швейцарія). Разом з тим, необхідно все ж таки визначити, в чому ж полягає різниця між прямою та представницькою демократією — не в практиці застосування, а в розумінні її суті. Насправді відмінність тут достатньо глибока, вона походить від певного узагальнення та абстрагування від деяких рис, що вважаються другорядними. Тому як пряма, так і представницька демократії є абстрактними моделями, які в більшій чи меншій мірі реалізуються на практиці. В основі обох цих моделей лежить різне уявлення про основного суб'єкта суверенітету.

Після того, як панівною стала концепція народного суверенітету («носієм суверенітету є не монарх, а народ»), виникло питання: «А що таке народ? Як він діє?». І вже на зорі перших уявлень про сучасну демократію в часи Французької революції та під впливом американської незалежності виникло дві концепції народу. Одну з них розвивав і пропагував Жан-Жак Руссо. З його точки зору, народ — це сукупність громадян, і воля народу — це сукупність воель окремих громадян. Однак коли справа дійшла до практичної організації влади у Французькій республіці, виявилось, що дуже не просто навіть виписати нормування реалізації концепції Жана-Жака Руссо в межах такої великої держави як Франція.

Тоді була висунута інша концепція, елементи якої зустрічаються ще у працях Монтеск'є, але повністю її розвинув діяч тієї ж Французької революції Сієєс. Ця концепція стверджувала, що народ (нація) — це певна юридична абстракція, сукупність людей, але не множина, а єдине неподільне ціле. Виходячи з концепції єдиної юридичної сутності нації з неподільним суверенітетом, згадані абстрактні сутності можуть діяти лише через представництво. Звідси виникає ідея представницької демократії, в цьому її глибинний корінь. Народ Руссо від нації Сієєса відрізняється приблизно так, як сукупність акціонерів від акціонерного товариства. Все-таки це різні суб'єкти.

Якщо ми говоримо про представлення народу, що виражається через парламент, то виникає питання: а в якому сенсі ми повинні розуміти представництво і хто повинен його здійснювати? Знову ж тут існують дві концепції. За однією до парламенту необхідно обирати кращих і наймудріших людей, котрим би народ довірив розумне управління державними справами. За іншою концепцією, яку представляли скоріше прихильники якобінської течії (зокрема Мірабо), парламент має бути «дзеркалом» народу і відображати всі його структурні особливості. Мені здається, що друга концепція хоча й дуже захоплююча, приводить представницькі органи суспільства в дуже неоднозначне становище. Крайністю такої концепції були вибори в Радянському Союзі. Тоді вважалося, що виборні органи, наприклад, Верховна Рада, повинні повністю відображати структуру суспільства. Таки підхід зводився до того, що необхідно було забезпечувати необхідні пропорції: визначалося, що в цьому окрузі має бути обраний учитель, в наступному — робітник, ще в наступному — джарка і т.д. Наперед було відомо, хто в якому окрузі буде обраний.

Однак і перша концепція — «управління кращих» — теж в кінці кінців може призвести до логічного абсурду й відмови від демократії. Зрештою, олігархія — це і є «управління кращих». Тому, насправді, істина має лежати десь посередині. І тому сьогодні вважається загальноприйнятим, що **парламент має відображати не соціальну, а політичну структуру суспільства**. Слід відзначити, що таке відображення не може бути повним з двох причин. По-перше, парламент набагато менший, ніж суспільство і не може відобразити всі деталі. А по-друге, оскільки в основу європейського парламентаризму все ж закладена ідея формування парламентом уряду, вона передбачає, що у парламенті існує більшість, яка буде це власне реалізувати. Таким чином друга причина спотворення відображення суспільства — це спрямування на забезпечення створення більшості, яка зможе ефективно сформулювати уряд, а уряд зможе ефективно здійснювати управління.

Виникає проблема — як узгодити дві вимоги: відображення політичної структури суспільства та забезпечення ефективності уряду. Це вічна проблема, яку намагаються вирішити у кожній країні тоді, коли намагаються виписати, яким чином мають відбуватися парламентські вибори. Різні країни приходять до різного компромісу між цими вимогами. Хтось ставить на перше місце вимогу справедливого відображення політичного спектру, а хтось — жертвує цим заради ефективності уряду і влади. Механізмом забезпечення компромісу між цими вимогами виступає виборча система. Саме вона визначає, в якій мірі забезпечується представництво різних політичних течій, і саме вона має забезпечувати ефективність органу виконавчої влади. Виборча система — той механізм, через який голоси виборців перетворюються у мандати і саме цей механізм забезпечує представництво.

Взагалі, термін «виборча система» у нас також є далеко не однозначним. Якщо ви відкриєте юридичний словник, то побачите, що його можна розуміти у широкому і вузькому сенсі. Якщо говориться про вузький сенс, то виборча система, як здавалося — спосіб перетворення голосів у мандати. Але це занадто вузький підхід. Спосіб перетворення голосів в мандати — дуже важливий аспект виборчої системи, його дуже часто називають «виборчою формулою». Однак він не може вичерпати все поняття виборчої системи. Разом з тим, протилежний підхід, який під виборчою системою розуміє всю систему виборчих правовідносин і систему регулювання всього, що відбувається після виборів (а така точка зору сьогодні є панівною серед науковців Російської Федерації), також не є продуктивним, оскільки відбувається підміна поняття «виборче право», як система відповідних норм права, поняттям «виборча система», що є все ж дещо іншим поняттям. Оптимальний підхід насправді знаходиться посередині. Тому коли в нас з'являється спокуса знаходити свій власний велосипед, то в таких випадках все-таки варто подивитися на чужий досвід. Хоча виборчі системи вивчаються в основному методами політології, тим не менше, вони є юридичним інститутом.

Так от, до складових поняття «виборча система» я буду пропонувати відносити наступне. Перше — виборча формула. Вона може бути простою, а може бути складною (цілою системою перекладення голосів у мандати). Межує з виборчою формулою наявність або відсутність, а також величина виборчого бар'єру — тої кількості суспільної підтримки, яка потрібна для того, аби взяти участь у розподілі мандатів. Цей бар'єр може бути легальним, тобто прямо прописаним у законі і пов'язаним з виборчою формулою, а може бути, так би мовити, природно встановленим, неявним. Скажімо, та сама мажоритарна виборча система абсолютної більшості фактично встановлює бар'єр у 50%. Другою важливою складовою виборчої системи є територіальна організація виборів, точніше система і розмір виборчих округів. Треба визначити, що ми розуміємо під виборчими округами. Тут знову існує певна багатозначність. Під виборчим округом слід розуміти ту територіальну одиницю, в якій (хоча б частково) розподіляються мандати, тобто, встановлюються остаточні результати голосування. Система округів знову ж таки може бути простою і непростою — кількарівневою. Третя складова — структура виборчого бюлетеню. За кого власне голосує виборець — за кандидата, за назву партії чи за перше і друге одночасно. Нарешті остання складова поняття виборчої системи — спосіб голосування. Таких існує кілька. В Україні використовується лише один — т.зв. «кардинальне» або «вирішальне» голосування: виборець вказує одного кандидата чи партію, а всі інші, так би мовити, вважаються негідними обрання. Однак це зовсім необов'язковий спосіб. Може бути також порядкове голосування, коли виборець визначає не одного кандидата, а кількох, причому вони можуть бути визначені як на рівних засадах, так і в порядку преференції — хто з них більше подобається. Нарешті, при складнішій структурі бюлетеню — коли виборець голосує і за кандидата, і за партію — може існувати явище т.зв. «панашажу», яке означає, що виборець може голосувати за одну партію, але за кандидата з іншого списку. Все перераховане вище в сукупності якраз і говорить про те, як саме голоси виборців будуть перетворюватися у мандати. Самої виборчої формули тут замало.

У підсумку класифікація виборчих систем стає достатньо складною, оскільки діє багато факторів. Тому традиційний поділ на мажоритарну, пропорційну і змішану виборчі системи є достатньо грубим. Насправді класифікація має бути тоншою. Існують діючі виборчі системи, які або важко віднести до однієї з трьох груп, або ж взагалі неможливо класифікувати цим способом. Наприклад – німецька виборча система. У нас вона чомусь відноситься до змішаних виборчих систем. Однак у світі її називають персоналізованою пропорційною системою, і принцип пропорційного представництва насправді є основою цієї системи. Або ж що можна сказати про систему єдиного перехідного голосу, яка застосовується в Ірландії? Ця система передбачає передачу голосу від одного кандидата до іншого. Результат вважається більш-менш пропорційним, однак на виборах немає голосування за партійні списки – там є голосування за кандидатів. Або ж візьмемо австралійську систему т.зв. «рейтингового» голосування, де обирається не той кандидат, який має найбільшу підтримку, а той, хто отримав найменше заперечень проти себе. Навіть пропорційні системи бувають дуже і дуже різними. Скажімо, якщо порівнювати пропорційні системи, які застосовуються в Польщі, Австрії, Чехії та Греції, то вони настільки відрізняються одна від одної, що відносити їх до однієї групи дуже важко.

На практиці дослідники виділяють близько 90 видів виборчих систем, що застосовувалися після Другої світової війни. Реально ж існує, можливо, удвічі більше інших видів виборчих систем, які пропонувалися, але жодного разу не застосовувалися. Думаю, множина виборчих систем, які можна вигадати, невичерпна. Тому і дискусія навколо них теж майже безкінечна. Такий широкий спектр виборчих систем означає, що даний феномен слід вивчати більш глибоко. Один з напрямів досліджень полягає у тому, щоб визначити можливі суспільно-політичні наслідки функціонування тієї чи іншої виборчої системи. На підставі цих наслідків, які оцінюються як бажані чи небажані, і обирається та чи інша система.

Чи обмежені ми чимось при відборі виборчої системи? Чи принцип політичної доцільності є єдиним принципом при такому виборі? Думаю, що насправді ні. Які ж існують проблеми при формулюванні критеріїв, котрими потрібно керуватися при виборі тої чи іншої виборчої системи? Найперша проблема: чи гарантує та чи інша виборча система демократичні вибори? Адже з можна прописати виборчу систему так, щоб, скажімо, в кожному окрузі перемагали лише ті кандидати, чиє прізвище починається на літеру «а». Тому проблема правових засад демократичних виборів є дуже важливою. І вона, насправді, досить добре вивчена. Для нас дуже важливими є відповідні критерії, встановлені Радою Європи, членом якої є і Україна. Принципи виборчого права, які вважаються основою європейської демократичної спадщини, сформульовані у документі, прийнятому Венеціанською комісією у 2002 році, що називається Кодекс належної практики у виборчих справах. Цей кодекс визнаний еталонним документом Ради Європи. Таким чином, органи Ради Європи оцінюють ті чи інші явища мають право посилалися на цей документ щодо відповідності чи невідповідності йому. До речі, вже є і практика використання положень Кодексу Європейським судом з прав людини. Практично ті самі принципи демократичного виборчого права закріплені у 71 статті Конституції України. Я їх нагадаю: це принципи загального рівного прямого виборчого права, вільних виборів і таємного голосування. Фактично, сюди треба додати ще кілька вимог, які явно не формулюються, але присутні, скажімо, принцип чесних виборів. Перший критерій при виборі електоральних систем – критерій правовий: виборча система не повинна порушувати основних принципів демократичних виборів. Здавалося б, тут немає нічого складного. Але якщо ми будемо говорити, наприклад, про принцип рівного виборчого права, який містить у собі кілька аспектів, у тому числі і формальний (коли кожен виборець повинен мати однакову кількість голосів), і матеріальний (кожен голос повинен мати рівний потенційний вплив на результати виборів), то тут слід відзначити, що далеко не завжди ці принципи застосовуються на практиці. Недаремно Копенгагенський документ від 1990 року передбачає, що ці принципи повинні бути застосовані на виборах принаймні однієї палати парламенту. Таким чином, на виборах іншої палати ці принципи можуть і не застосовуватися – наприклад, до верхніх палат деяких парламентів депутати обираються через непрямі вибори.

Я б додав до цих правових принципів ще одну умову – виборча система не повинна порушувати правового конституційного статусу *виборного* органу. Якщо у випадку парламентських виборів таке порушення може мати місце лише при виборах до різних палат, то, скажімо, на місцевих виборах в Україні ми вже достатньо довго маємо проблему порушення відповідними виборчими системами конституційного статусу обласних та районних рад як виборних органів. Відмова від пропорційної системи та перехід до змішаної не розв'язує проблему, адже залишається питання – чи пропорційна система забезпечує представницький характер даних рад. Нагадую, що обласні та районні ради за Конституцією мають представляти спільні інтереси територіальних громад, а не інтереси мешканців області чи району. Це різні статуси.

Вибори є надзвичайно важливим суспільним явищем — народ визначає, хто має керувати державою і народ має визнавати результати виборів. Дуже важливо, щоб ця суспільна легітимація виборів дійсно відбувалася, щоб вибори не були сприйняті як маніпулятивні, несправедливі. Якщо до результатів виборів немає довіри, то виникає питання про легітимність формально обраного органу. Тому виборча система повинна сприйматися суспільством як справедлива, як така, що дійсно реалізує волю народу. Існують приклади на перший погляд гарних і внутрішньо послідовних виборчих систем, які насправді порушують основні принципи виборчого права і, як наслідок, не можуть сприйматися суспільством справедливими. Лише при дотриманні правового і суспільного принципів можна переходити до розгляду політичних наслідків функціонування тієї чи іншої виборчої системи і застосовувати третій підхід — підхід доцільності. Однак і в цьому випадку треба звернути увагу по-перше на те, що критерій політичної доцільності має базуватися на вивченні реальних наслідків (позитивних і негативних) застосування системи. По-друге, характер цілей, щодо яких ми хочемо визначати доцільність, повинен бути загальносуспільним. Цілі мають бути спрямованими на розвиток всього суспільства і держави, а не на реалізацію групових чи вузько-партійних інтересів.

Проблема вибору виборчої системи не є простою. Це надзвичайно відповідальне рішення. Можливо саме тому в багатьох країнах дуже важко змінюються виборчі системи. У Великобританії зараз закінчується третій етап детального обговорення можливої відмови від системи відносної більшості в одномандатних округах. Вже двічі навіть були готові законопроекти, але жодного разу вони не були внесені в парламент. Англійці бояться негативних наслідків змін, які вони зараз не можуть передбачити. В політиці дуже важливо діяти за принципом «не нашкодь». Мені б дуже хотілося, щоб і в Україні цей принцип застосовувався максимально широко.

## СЕКЦІЯ 1. ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ І ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Ольга  
БАТІЩЕВА,  
Факультет  
політико-  
інформаційного  
менеджменту,  
Національний  
університет  
«Острозька  
академія»

### ЗАРУБІЖНІ СТАНДАРТИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ: МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

*У статті розглянуто наявні у зарубіжній науці емпіричні дослідження та методологію визначення ефективності законодавчих органів. Водночас, авторка аналізує та узагальнює існуючі критерії ефективності роботи законодавчих органів та акцентує увагу на принциповій відмінності між поняттями ефективності роботи депутата та законодавчого органу в цілому.*

*Ключові слова:* ефективність парламенту, продуктивність (ефективність) роботи депутата, законодавчі органи, критерії ефективності, методи визначення ефективності.

*Постановка проблеми.* На сучасному етапі індикатором «здоров'я» демократії є те, як працює її парламент. Проблема ефективності законодавчих органів давно постала перед дослідниками на заході. Основні мотиви проведення практичного оцінювання діяльності законодавчих органів часто є досить прагматичні: в умовах розвинутої демократії, надто де широко надане право законодавчої ініціативи, очікування суспільства стосовно роботи законодавчого органу та витрати на його утримання є часто надзвичайно високими, що важко виправдати економічною ефективністю, однак виправдовується іншими, як правило, політичними, мотивами.

У розвинутих країнах громадяни, зазвичай, з усією відповідальністю ставляться до питання витрачання коштів бюджету, що формується з податків, які стягуються з їх індивідуальних доходів. Водночас, усвідомлюючи важливу потребу у виконанні законодавчих функцій представниками своїх інтересів, суспільство погоджується на високу ціну, яку змушене заплатити, щоби зробити це можливим. Крім того, якщо інтереси окремих соціальних груп чи політичних сил слабо, або взагалі не представлені у парламенті, проблема ефективності роботи законодавчого органу та громадського моніторингу його діяльності стає одним з резонансних питань, що просувається цими групами у політичний дискурс суспільства. Так, у багатьох штатах США незалежні дослідницькі організації здійснюють щорічне оцінювання ефективності депутатів законодавчих зборів та оприлюднюють їх результати, які згодом широко обговорюються у суспільстві [11, 513; 2].

Як засвідчує аналіз статистичних даних, навіть у розвинутих демократіях спостерігається тенденція до зниження рівня довіри до влади в цілому і до різних її гілок, у тому числі до депутатів, що здійснюють представницькі функції у законодавчих органах.

Не у всіх випадках така тенденція може пояснюватись в цілому незадовільною (неефективною) роботою депутатів. З одного боку, існує ймовірність того, що загальносуспільне підвищення рівня освіти, а також рівня добробуту у суспільстві призводить до пильнішої уваги його членів до роботи державних органів, у тому числі законодавчої гілки влади. З іншої сторони, часткове пояснення проблеми криється в індивідуальній та колективній (суспільній) перцептивно-психологічній та комунікативній площині: скрізь у демократичних країнах та тих, що стали на шлях демократизації, законодавчі органи в цілому, а також індивідуально народні обранці, відчуваючи тиск та пильну увагу ЗМІ, опозиції, свого електорату та суспільства в цілому, усвідомлюють велику відповідальність та залежність своєї подальшої політичної кар'єри від оцінки своєї діяльності електоратом, а отже, змушені працювати в умовах все більшої відкритості.

Таким чином, необхідність проведення оцінювання ефективності роботи законодавчого органу виникає з багатьох причин, серед яких: 1) визначення стану справ з метою врахування їх у кошторисі парламенту або стратегічному плані органу; 2) часто оцінка ефективності законодавчого органу передуює парламентській реформі; 3) з метою інформування депутатів про стан справ та основні проблеми парламенту; 4) для того, щоби підтвердити результати оцінювання потреб у випадку надання фінансової допомоги з інституційного розвитку іноземними спонсорами; 5) у випадку, коли оцінювання проводиться незалежними громадськими організаціями, метою його є стимулювання розвитку парламенту у напрямку до більшої прозорості, репрезентативності та відповідальності перед виборцями [3, 12–15].

На сьогоднішній день практично відсутні науково обґрунтовані статистичні чи економетричні методи оцінки економічної ефективності роботи парламенту, оскільки результатом діяльності законодавчих органів не є отримання прибутків [5, 42]. Крім того, труднощі у виробленні такої методології пов'язані з тим, що, з одного боку, неможливо чітко визначити агента дії (закон, не

зважаючи на те, що його може ініціювати окремий депутат, все ж таки є результатом колективної діяльності депутатів та персоналу парламенту в цілому), а з іншого — через суперечливість питання, наскільки закон у його редакції є якісним [12; 10] та прийнятним (бажаним) для виборців чи суспільства в цілому.

Таким чином, **метою дослідження**, результати якого викладено у статті, стало вивчення існуючих у західній науці методів визначення ефективності роботи законодавчого органу. Основними завданнями дослідження, здійсненого на основі аналізу наукової літератури, стали: 1) опрацювання існуючої методології дослідження ефективності парламенту; 2) критичний аналіз та виявлення труднощів у визначенні критеріїв ефективності у сосунку до роботи законодавчого органу; 3) розгляд стандартів діяльності парламенту, що лежать в основі традиційного методу оцінювання його ефективності.

*Історіографія проблеми.* Більшість з існуючих у науці праць, присвячених методології вимірювання економічної ефективності урядових органів, таких іноземних авторів, як А. Розентал, Д. Ашер, Дж. Брендл, Л. Райзелбла, М. Кохен, Дж. Квіглей, Л. Вольф, Л. Джоунз, Дж. МакКафрі, В. Кімм, К. Вейсерт, Дж. Комер, р. Собель, К. Гаванде та Т. Віллер [2; 4; 5; 6; 7; 11; 10], базуються на вивченні ефективності конкретних галузевих урядових програм, результати яких як продукти діяльності урядовців та продуктивність їх праці краще піддаються вимірюванню.

Оцінювати ефективність діяльності парламенту мірою розв'язання актуальних суспільних проблем практично неможливо, оскільки не лише від детально продуманих законів залежить успіх державної політики, а й від приведення їх у дію, контролю за їх виконанням, що делеговані виконавчій та судовій гілкам влади. Цей феномен досліджував американський учений Ден Ашер, який намагався з'ясувати, чи економічна ефективність законодавства пов'язана з ефективністю роботи парламенту чи судових органів, які покликані стежити за виконанням законів, і прийшов до висновку, що ефективність законів залежить більшою мірою від законодавчого органу [10, 334–335].

Американський дослідник Альфред Фенглер спробував дослідити зв'язок продуктивності роботи законодавців та їх віку. Продуктивність роботи депутата як один з можливих критеріїв ефективності дослідник визначив кількістю випадків 1) ініціювань законопроекту чи поправок до нього, 2) прийняття запропонованого законопроекту, а також 3) випадками абсентеїзму [1]. Основою дослідження А. Фенглера стало вивчення статистичних даних законодавчих зборів штату Вермонт, аналіз яких дав підстави автору стверджувати, що законодавці старшого віку у двічі менше ініціюють законопроекти, однак ефективніше працюють у розробці законопроектів, що мають більше шансів бути остаточно прийнятими як закони у запропонованій редакції. Автор пояснює такі результати не стільки досвідом роботи, скільки чинниками психологічного характеру, наприклад, вищою цілеспрямованістю, кращими навичками комунікації та співпраці, а також більшою кількістю контактів та дружніх відносин у законодавців старшого віку, для яких конкуренція на політичній арені часто не є визначальною метою як для їх молодших колег [4, 331].

Подібний підхід простежується і у авторів К. Гаванде та Т. Уїллера, які стверджують, що на продуктивність роботи в органах державної влади, особливо у законодавчих органах, суттєво впливають такі важливі чинники як мораль та співпраця, а схеми оплати праці, прив'язані до результатів роботи, що можна виміряти, часто негативно впливають на роботу законодавця [5, 56].

Ефективність парламенту через оцінку якості законодавства спробували вивчати Дж. Квіглей, Л. Вольф та Л. Джоунз. Слід зауважити, що подібної логіки слідували експерти Лабораторії законодавчих ініціатив, вивчаючи напрями підвищення ефективності українського парламенту, які визначили якість закону через частоту його перегляду на веб-сторінці парламенту [12]. Однак, ймовірність того, що низька частота звернення до закону прямо і більшою мірою пов'язана з його низькою якістю, видається недостатньо обґрунтованою, оскільки низька частота перегляду може пояснюватись і такими факторами, як недостатня популярність веб-сторінки парламенту, низький рівень доступу до Інтернет зв'язку та існування альтернативних джерел законодавчих актів, якими традиційно користуються громадяни, або незастосовність закону на практиці (необов'язково через причину його низької якості) та іншими причинами.

Наступним поширеним підходом у дослідженні ефективності законодавчих органів є вивчення її через сприйняття (громадян, експертів, урядовців, самих законодавців). Так, американський науковець Керол Вейсерт у своєму дослідженні методом експертного опитування, що тривало впродовж 10 років, вивчала зв'язок сприйняття ефективності роботи законодавців та змін у найбільш важливих чи резонансних суспільних проблемах [11]. Зауважимо, що причинно-наслідковий зв'язок у гіпотезі К. Вейсерт зворотній: не від ефективності законодавця залежить привернення уваги до проблеми, а навпаки: чим актуальнішою стає проблема,

тим більше депутати привертають увагу до себе і ефективність їх роботи збільшується; і навпаки — як тільки увага громадськості до проблеми спадає, зменшується й активність депутатів. Сприйняття ефективності законодавців К. Вейсерт вивчала через функцію таких змінних, як асоціація імені законодавця з гучною проблемою, головування у комітеті, лідерство, авторство законопроекту, партійна приналежність, стаж роботи у законодавчому органі та вік [11, 514]. Висновок, до якого прийшла дослідниця, полягає у тому, що законодавці намагаються бути активними у проблемах, що активно обговорюються у суспільстві, оскільки це підвищує їх рейтинг та створює у сприйнятті інших їх образ як ефективних законодавців.

Джон Комер з університету штату Небраска, здійснив оцінку діяльності законодавчих зборів, взявши за основу такі критерії ефективності, які традиційно використовуються у дослідженнях на цю проблематику, запропоновані ще Л. Райзельблаха та Т. Флінном. Серед них: 1) відповідальність депутата за виконання обов'язків (що автор вимірював рівнем задоволеності громадян роботою законодавчого органу); 2) ефективність реагування на запити громадян та організацій (вимірюваний досвідом та відчуттям громадян, що вони можуть вплинути на законодавчий процес, а також ставленням та обізнаністю законодавців про пріоритети груп інтересів); 3) підзвітність (як впевненість виборця у тому, що його чи її голос на користь конкретного депутата впливатиме на вирішення проблем, що є на порядку денному); 4) та структура лідерства, яка дозволяє лідерам спрямовувати роботу законодавчого органу на розв'язання проблем [2, 98–100].

Б. Гербер, Ч. Махестас та Н. Дометріус досліджували ефективність існуючих механізмів попереднього контролю, які є у компетенції законодавчих органів, такі як розгляд процедур, право вето та затвердження політики парламентом також методом експертного опитування (урядовців), що дозволило авторам стверджувати, що якщо такі повноваження є у законодавчого органу, він в цілому сприймається як більш ефективний [6, 34].

Потрібно зауважити, що задоволеність громадян роботою парламенту не є досконалим індикатором його ефективності, що пояснюється взаємозв'язком не лише економічної ціни окремих кроків законодавців, а й політичної та суспільної. Наприклад, якщо законодавчий орган ухвалює політику підвищення податків чи скорочення видатків з державного бюджету, сприйняття роботи органу у суспільстві може бути вкрай негативним, не зважаючи на обґрунтованість такого кроку як ефективного способу фіскальними чи економічними методами розв'язати суспільні проблеми. Цю залежність між політичною ціною діяльності законодавців та сприйняттям ефективності парламенту вивчав дослідник р.Собель [7].

Враховуючи труднощі у виявленні ефективності діяльності парламенту, пов'язані з об'єктивною специфікою законодавчого процесу та залежністю ефективності законів від інших факторів, наприклад, роботи інших гілок влади, найчастіше в основу існуючих стандартів діяльності законодавчих органів покладені якісні методи оцінки їх відповідності чітко визначеним стандартам демократичного парламенту. На такому підході базується, наприклад, методика оцінювання стану демократії Міжнародного інституту допомоги демократіям (IDEA's State of Democracy Assessment Methodology) [9]. Основні стандарти, які використовуються у визначенні ефективності законодавчого органу чітко простежуються у визначенні демократичного парламенту у сучасному розумінні: «Демократичний парламент — це парламент, склад якого «представляє політичну волю та різноманіття соціальних груп, ефективно виконує свою законодавчу та контрольну функції, прозорий у своїй діяльності, доступний та відповідальний перед громадянами» [3, 4].

Асоціація парламентарів співдружності, недержавна організація, що об'єднала у собі більше 16 тисяч членів, що мають досвід роботи у законодавчому органі, спільно з представниками Проекту з розвитку Організації об'єднаних націй, Національного демократичного інституту, Інституту Світового банку, розробила перелік критеріїв, за якими парламенти країн можуть перевіряти ефективність власної роботи [1; 8]. Слід зазначити, що метою цього проекту було розробити стандарти діяльності законодавчих органів для країн, що нещодавно стали на демократичний шлях та не мають досвіду роботи законодавчих органів. Водночас, як видно з аналізу документу, запропоновані критерії традиційно використовуються парламентами з багатим досвідом.

Популярність методу визначення ефективності парламенту шляхом розгляду відповідності його діяльності визначеним стандартам помітна і у спробі української Лабораторії законодавчих ініціатив у Концепції змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України [12].

У традиційному підході всі критерії розподілено на категорії: які стосуються 1) аспектів репрезентативності парламенту; 2) незалежності парламенту; 3) парламентської процедури; 4) відповідальності перед громадськістю; 5) парламентських послуг; та 6) взаємовідносин парламенту та ЗМІ

[1, 8; 8]. У літературі зустрічаємо й додаткові категорії критеріїв, наприклад: 1) участь парламенту у зовнішній політиці та 2) контроль законодавчого органу над виконавчою гілкою влади [3].

Стисло розглянемо основні критерії, відповідність яким дозволяє стверджувати, що законодавчий орган є ефективним у своїй роботі.

Відповідність стандарту *репрезентативності парламенту* має місце лише тоді, якщо всім громадянам забезпечено рівне право голосу шляхом вільного та таємного голосування. Водночас, процедура виборів та підрахунку голосів повинна якомога найбільше відповідати критерію прозорості, адже від цього залежатиме довіра громадян до результатів виборів. Серед стандартів репрезентативності називається також забезпечення рівних прав жінкам, представникам національних, сексуальних меншин, людям з фізичними вадами та незадовільним станом здоров'я [1; 8, 3; 3, 18].

Створення парламентських комітетів повинно відбуватись із урахуванням партійного складу законодавчого органу: обов'язково повинно бути збережене пропорційне відношення між представниками партій більшості та меншості. Правила та критерії формування парламентських фракцій повинні бути чітко визначені та задокументовані у регламенті.

*Регулярність зібрань* — інший важливий критерій, що забезпечує безперебійну роботу законодавчого органу, і який у більшості країн чітко визначений у конституції. Тривалість сесій парламенту залежить від країни та визначається потребами суспільства в узгодженні дій стосовно важливих суспільних завдань. Так, у Японії парламентська сесія триває 150 днів, у Пакистані таких сесій три з обов'язковими парламентськими канікулами між ними, що у сукупності не повинні перевищувати 120 днів.

Слід зазначити, що серед науковців та практиків законодавчого процесу немає узгодженості у думці стосовно обмежень *терміну виконання законодавчих функцій*. Вважається, що оптимальний термін повинен відображати потребу у відповідальності представників перед своїми виборцями за зроблену роботу під час перебування у парламенті та забезпечувати громадянам механізми усунення неефективного депутата від роботи у парламенті. Водночас, і самі законодавці повинні мати право скласти свої повноваження [8, 4].

Для забезпечення представлення інтересів громадськості її представниками у парламенті, депутати повинні мати право змінювати порядок денний роботи законодавчого органу, що створюється спікером та подається на розгляд всіх парламентарів. Всі законодавці повинні мати право законодавчої ініціативи, а також пропонувати поправки до чинних законів незалежно від того, до більшості чи меншості належить їх партія у парламенті, крім того, для реалізації цього права повинні існувати чітко розроблені процедури [1; 3, 20; 8, 16]. Однак, експерти застерігають, що потрібно обмежувати право депутатів ініціювати закони певною їх кількістю, щоби не блокувати роботу парламенту невинувато великим масивом законів, які він не спроможний буде ефективно опрацювати.

Нормативно-правові, законодавчі акти стосовно регламенту роботи законодавчого органу повинні бути лише у компетенції самого парламенту. Однак, доцільно підняти бар'єр голосів для проходження поправки до регламенту до абсолютної більшості, як це закріплено в Австрії чи Коста Ріці. Крім того, приклад Франції, де конституційний суд розглядає кожну таку поправку, за яку попередньо проголосували обидві палати, також може бути корисним для забезпечення правомірності ухвалених рішень. У Сполучених Штатах Америки у конституції закріплено право кожних законодавчих зборів ухвалювати свої правила та процедури [1, 19].

*Відповідальність перед виборцями* — основний критерій демократичного парламенту. Стандартами у цій категорії є регулярність зустрічей депутатів з виборцями; ефективна виборча система, що забезпечує як групову так і індивідуальну відповідальність депутатів перед електоратом; ефективність контролю над фінансуванням діяльності партій та кандидатів; прийнятність громадськістю системи оплати праці та пільг депутатів; систематичне вивчення рівня довіри парламенту [3, 22].

Іншою важливою вимогою, що, однак, часто порушується, є неприпустимість делегування помічникам чи представникам депутатів або персоналу законодавчих зборів права брати участь у голосуваннях за відсутності депутата. Ця вимога є чинною і у випадку голосувань депутатів у парламентських комітетах. Особливо важливо дотримуватися цієї вимоги, зазначають експерти, у пост-конфліктних країнах [1, 21; 8, 24].

Законодавчий орган повинен мати ефективні важелі впливу на відповідальність виконавчої влади, наприклад, право висловлювати недовіру посадовим особам виконавчих органів, чи уряду в цілому. Однією із вимог є наявність у парламенту ефективних механізмів контролю над призначеннями на посади у системі органів виконавчої влади, право дострокового звільнення з посади чи притягнення до відповідальності окремих членів уряду [3, 19]. У випадку двопалатного парламенту, та палата, члени якої обираються виборцями, має право висловлювати недовіру уряду [1, 29].

Так само законодавчі органи демократичних країн повинні мати контрольні повноваження над внутрішніми військами, розвідувальною та службою безпеки [1, 32].

Важливою умовою суверенітету законодавчої гілки влади віз-а-ві виконавчої має бути чітко визначена процедура скликання законодавчих зборів на позачергові сесії, повноваження якої повинні належати самому парламенту [1, 19–20; 3, 19; 8, 16–17]. У випадках негайної потреби в інтересах громадськості вищий виконавчий орган також може скликати парламент на позачергову сесію, як це відбувається у Сполучених Штатах Америки чи у Великобританії.

Іншою вимогою, що забезпечує незалежність законодавчого органу від органів виконавчої влади є прийняття власного кошторису [1, 23; 3, 19; 8, 43–45]. Водночас, для забезпечення відповідності критерію відповідальності перед громадянами, кошторис парламенту повинен бути оприлюдненим та доступним для всіх. Для попередження нецільового використання фінансових ресурсів парламенту, доцільно розробити механізми контролю за використанням коштів, наприклад, призначених на оплату експертизи чи консультування експертами, як це відбувається у шотландському парламенті, де за фінансові витрати відповідає спікер парламенту [1, 21–22; 8, 25–29].

*Контроль діяльності органів виконавчої влади.* У парламентських республіках існує традиція проведення регулярних сесій парламенту, які відводяться для відповідей міністрів та інших членів уряду на запитання законодавців. Питання можуть передаватись у відповідний орган завчасно, однак відповідь також повинна надійти до певного терміну у законодавчий орган. В середньому традиційно дається 6 днів для підготовки відповіді на запит парламенту, наприклад, у законодавчих органах Данії, Норвегії, Угорщині, Кореї, Великій Британії [1, 30].

Якщо контроль діяльності органів виконавчої влади здійснюється іншою стороною, то звіт про перевірку повинен спочатку надходити для розгляду у парламент, а не направлятись у виконавчу владу, де, у випадку, якщо результати перевірки будуть незадовільними, цей звіт може затриматися на довгий період часу та бути переданий у парламент лише тоді, коли втратить свою актуальність.

Іншою рекомендацією науковців та експертів-практиків законодавчого процесу є наступна: комітет з фінансового контролю за витратами уряду у парламенті повинен очолюватись лідером від партії меншості. Це забезпечить кращий контроль за витрачанням державних ресурсів та незалежність у контролі від урядовців, які часто призначені на посади від партії більшості. Для ефективності контролю також потрібно забезпечити повний доступ законодавчого органу до оперативного бюджету урядових органів влади, а також достатньо часу та експертизи для ефективного аналізу фінансових документів [8, 47–49]. З цією метою рекомендується створення постійного органу з контролю за бюджетом у парламенті на зразок тих, що функціонують у конгресі США та законодавчих органах інших країн.

Також повинен існувати незалежний неурядовий орган, що здійснював би аудит та оприлюднював його результати своєчасно, оскільки, як засвідчили результати досліджень комісії Асоціації парламентів співдружності, у більшості країн, результати контролю публікуються часто декілька років після закінчення фінансового року, що часто унеможливує відповідальність [1, 25]. В ідеалі, такий звіт повинен розглядатися не пізніше як за три місяці після закінчення фінансового року, або у гіршому випадку, перед першим слуханням проекту бюджету на наступний фінансовий рік.

*Прозорість.* Важливим критерієм, що дозволяє визначити ефективність роботи парламенту, є обов'язкова наявність розміщених в електронній формі, або доступні у будь-якому іншому форматі детальні стенограми щоденних пленарних засідань та слухань у комітетах, а також результатів голосувань депутатів законодавчого органу. Ця вимога диктується правом громадян на повну та достовірну інформацію про роботу законодавчого органу [1, 27–28; 3, 21]. Стенограми засідань парламентських комітетів також повинні бути доступні для громадськості, за винятком тих, на яких розглядаються питання національної безпеки, чи на прохання свідків, які заслуховуються на засіданнях комітету. У таких випадках процедура повинна бути чітко прописана у регламенті роботи комітетів [1, 27–28; 3, 21].

Критеріями щодо забезпечення доступу до інформації, у тому числі і фізичного доступу до засідань парламенту для громадян та представників ЗМІ є проста та така, що не займає багато часу, процедура запити інформації [1, 31; 3, 21].

Окремою рекомендацією була висунута вимога синхронного перекладу дебатів, що транслюються у прямий ефір та документації, що публікується у результаті парламентських сесій та засідань комітетів, мовами національних меншин для забезпечення прозорості роботи парламенту та відповідальності депутатів перед виборцями. Прикладом такої практики було названо законодавчі органи Канади та Індії, де переклад здійснюється постійно, а також Європарламент, у якому здійснюється переклад, у тому числі синхронний, 21 мовами.

Значною мірою ефективність парламенту залежить і від рівня професійних навичок, досвіду, оптимальної кількості та відповідної компенсації за роботу *адміністративного, дослідницького персоналу законодавчого органу*. Водночас, важливо також чітко розрізняти персонал від партій та позапартійний персонал парламенту, особливо у виконанні адміністративних, консультативних та дослідницьких функцій. Відбір позапартійного персоналу повинен здійснюватись на конкурсній основі, з урахуванням професійних досягнень та рівних прав, а у виконанні своїх обов'язків такий персонал повинен бути захищений від політичного тиску. З цієї ж причини голова парламентської служби повинен також бути позапартійним [1, 37–38; 3, 20; 8, 34–38]. Доцільним є також застосування окремого кодексу етичної поведінки персоналу парламенту, що визначатиме основу взаємовідносин між ним та депутатами.

У рекомендаціях щодо *фінансування партійних груп* зазначено, що законодавчий орган повинен виділяти достатні фінансові ресурси для забезпечення прозорості діяльності партій. Водночас, експерти зауважують, що у випадку дефіциту бюджету, особливо це стосується країн, що розвиваються, потрібно стежити, щоби не було перекосів у фінансуванні на користь партійної більшості у парламенті та зловживання державними ресурсами. Доцільніше розподіляти ресурси між партійними групами пропорційно до кількості представників від кожної партії у законодавчому органі, на зразок того, як це відбувається у Парламенті Шотландії.

Іншим важливим аспектом ефективності роботи законодавчого органу у її співвідношенні з витратами на утримання парламенту є проблема фінансування забезпечення *депутатських пільг*. Основним критерієм, яким потрібно керуватися у цьому питанні, за рекомендаціями експертів, повинно бути обґрунтування витрат народних обранців на роботу з виборцями. Крім того, потрібно стежити, щоби схеми відшкодування витрат були справедливими по відношенню до всіх, щоби не було викривлень на користь правлячої партії (партії більшості), або голів комітетів, що, як правило, і представляють партію більшості. Витрати повинні бути економічно обґрунтованими і іншою неодмінною вимогою є обов'язкова звітність депутатів про витрачені кошти не лише перед контрольними органами, а й перед громадськістю.

Заробітна платня депутата повинна бути на рівні заробітної платні чиновників вищих рангів, щоби забезпечити кожному громадянину, що був обраний у законодавчий орган, незалежно від його фінансового становища, компенсацію, адекватну умовам роботи та відповідальності, що несуть на собі депутати. З іншого боку, вона не повинна бути суттєво вищою, ніж у чиновників інших гілок влади, щоби не створити перекося у розумінні суспільної важливості різних гілок влади [1, 18; 8, 13–15].

Світовою тенденцією сьогодні є поширення функціонального, а не абсолютного *імунітету законодавця*, який діє лише на термін перебування на посаді законодавця парламенту. Вивчення досвіду зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що у більшості з них законодавцем забезпечується *імунітет на висловлювання під час обговорень*, дебатів та засідань у стінах парламенту. Однак імунітет не поширюється на висловлювання депутата під час виступів поза приміщенням законодавчого органу, наприклад, при зустрічі з виборцями чи представниками громади [8, 10].

Експерти наголошують, що потрібно забезпечити баланс між захистом законодавців від політичних переслідувань під час та після виконання ними законодавчих функцій та спокусою зловживати своїм винятковим становищем, що у ряді країн призводить до ситуації, коли депутати балотуються на наступний термін, щоби зберегти імунітет та уникнути кримінальної відповідальності за свої вчинки. У низці країн, імунітет знімається із законодавця, якщо покарання за вчинок, у якому він чи вона звинувачується, не перевищує певний термін, наприклад, у Швеції – це 2 роки, у Філіппінах – 6. У низці країн (Єгипет, Румунія, Греція, Португалія, Таїланд, Кенія та ін.) імунітет законодавців захищає їх лише від адміністративної відповідальності. Орган, у компетенції якого є зняття імунітету депутата, повинен бути поза системою виконавчої гілки влади. Найчастіше, це окремий комітет парламенту з депутатських привілеїв, який вирішує справи, пов'язані з імунітетом депутата [8, 10–12].

*Залучення громадян у процес прийняття рішень*. Законодавчий орган повинен усіляко сприяти залученню у законодавчий процес громадськості та громадянського суспільства, особливо, молодь [3, 21]. Ця участь можлива за умови, якщо громадськість розумітиме специфіку роботи парламенту, а це, у свою чергу, забезпечується за умови, якщо парламент у своїй роботі є прозорим. Участь громадськості може відбуватись у формі громадських слухань з питань законопроектів (за прикладом Канади, де регулярно відбуваються громадські консультації з питання проекту федерального бюджету). Обов'язковою вимогою є завчасне інформування громадян про законопроекти, що розглядатимуться у парламенті [1, 31–32].

Важливою умовою участі громадян у розробці законопроектів є забезпечення захисту прав громадян, що свідчать на засіданнях парламентських комітетів [1, 33].

Для того, щоб законодавчий орган був «лідером у демонстрації прикладу гарного урядування та відповідальності» [1, 34], повинні існувати механізми для виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності законодавців за корумповані дії. Тому, для *попередження конфлікту інтересів* одним із стандартів, що повинен жорстко контролюватись, має бути неможливість займати посаду одночасно в відомствах інших гілок влади, крім законодавчої, а також працювати в іншій палаті, у випадку двопалатного парламенту. Серед причин конфлікту інтересів, зазначають експерти, може також бути конфесійна приналежність, коли перед тим, як почати працювати у парламенті, парламентарі або члени персоналу змушені скласти релігійну присягу проти власної волі [8, 8–9].

У більшості законодавчих органів сучасних демократичних країн існують детально розроблені кодекси етики та поведінки законодавця з метою запобігання конфлікту інтересів, де визначені деталі щоденної роботи депутата у його відносинах з виборцями, лобістами, колегами, опозицією і т.п. [1, 34]. Крім того, депутати повинні повністю декларувати свої фінансові та бізнес інтереси, а окремий неурядовий орган повинен здійснювати нагляд за відповідністю цьому стандарту, на зразок комісій з питань етики у законодавчій гілці, що існують у кожному штаті США.

**Висновки.** Отже, потреба у винайденні та подальшому науковому обґрунтуванні методів визначення ефективності парламенту є очевидною, оскільки відчутною є тенденція до розташування ресурсів державного бюджету відповідно критерію ефективності. Аналіз літератури з цієї проблематики дозволяє стверджувати, що більшість із зарубіжних досліджень базуються на якісних методах, серед яких чільне місце посідає метод експертного опитування, а критерії, які застосовуються до визначення рівня ефективності депутатів та парламенту в цілому часто чітко не розрізняються, а розглядаються у комплексі, що у свою чергу призводить до принципових помилок у розумінні причин низької ефективності парламенту та способів її підвищення. З огляду на це, доцільним є чітке окреслення вищезазначених відмінностей та їх подальше вивчення.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Benchmarks for democratic legislatures: a study group report of the Commonwealth parliamentary association. – London, 2006. – 128 p.
2. Comer, J.C. The Nebraska non-partisan legislature: An evaluation / J.C. Comer // State and Local government review. – 1980. – Vol. 12. – №3. – P.98–102.
3. Evaluating parliament: a self-assessment toolkit for parliaments. Interparliamentary union. – 2008. – 34 p.
4. Fengler, A.P. Legislative productivity of elderly legislators / A.P. Fengler // Polity. – 1980. – Vol. 13. – №2. – P.327 – 333.
5. Gawande, K. Measures of effectiveness for governmental organizations / K. Gawande, T. Wheeler // Management Science. – 1999. – Vol. 45. – №1. – P.42 – 58.
6. Gerber, B.J. State Legislative influence over agency rulemaking: the utility of ex ante review / B.J. Gerber, C. Maestas, M.C. Dometrius // State politics and policy quarterly. – 2005. – vol. 5. – №1. – P.24–46.
7. Sobel, R. The political costs of tax increases and expenditure reductions: Evidence from State legislature turnover / R. Sobel // Public Choice. – 1998. – Vol. 96. – №1–2. – P.61–79.
8. Toward the development of international standards for democratic legislatures: a discussion document for review by interested legislatures, donors and international organizations. – National democratic institute of international affaires. – 2007. – 89 p.
9. Tungwarara, O. IDEA's state of democracy assessment methodology: What we have contributed and what we have learnt [Electronic resource] / O. Tungwarara. – IPSA World congress. – Fukuoka, 2006. – 32 p. – Accessed at: [http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20060619\\_ipsa\\_ozias.pdf](http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20060619_ipsa_ozias.pdf).
10. Usher, D. The colore of the judges eyes: Efficiency as a criterion for the legislature and for the courts / D. Usher // Public Choice. – 2001. – Vol. 107. – №3/4. – P.333–357.
11. Weissert, C.S. Issue salience and state legislative effectiveness / C.S. Weissert // Legislative studies quarterly. – 1991. – Vol. 16. – №4. – P.509–520.
12. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України // Часопис Парламент, 2010. – №1. – С.3–40.

## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА СТАБІЛЬНІСТЬ (КОНТИНУЇТЕТ) ПАРЛАМЕНТУ

Роман  
МАРЧУК,  
Секретаріат  
Комітету  
Верховної Ради  
України  
з питань  
правосуддя

*Постановка проблеми.* Конституція є вираженням певного типу соціального порядку і нормативної системи, що містить певний набір соціальних цінностей, щодо яких існує суспільний консенсус. Сьогодні Конституцію розглядають як систему основоположних цінностей та цілей розвитку політичних інститутів та публічної влади<sup>1</sup>. Таким чином, в Основному Законі закладаються магістральні напрямки розвитку конституційної державності із урахуванням особливостей історико-правової традиції. Конституційна традиція, в свою чергу, знаходить прояв і в таких елементах конституційної системи, як правонаступність (континуїтет) публічної влади — державний континуїтет. Термін континуїтет знайшов широке вживання у міжнародному праві, однак нерідко екстраполюється і у вітчизняну наукову доктрину. У юридичній енциклопедії цей термін трактується як спадкоємність у праві, правонаступництво держави у міжнародному праві та як правило парламентської процедури.<sup>2</sup>

Загалом проблема континуїтету пов'язана із безперервністю правової системи, а звідси — і державності. Роль парламенту в умовах перехідного конституційного транзиту, який нині переживає Україна, видається однією із вирішальних факторів забезпечення стабільності конституційного ладу, наступності правової традиції та системи конституціоналізму. За таких умов стабільність парламентських процедур та континуїтет парламенту в цілому є однією із визначальних проблем, що потребує не лише догматичного аналізу конституційної практики, але й доктринального осмислення конституційної юриспруденції<sup>3</sup> з цього питання.

У цьому контексті, враховуючи визначальне місце КСУ у системі сучасного конституціоналізму, науковий дискурс щодо ролі органу конституційної юрисдикції у забезпеченні стабільності (наступності, континуїтету) парламенту, виявляється доволі актуальним.

*Аналіз наукових досліджень.* Окремим аспектам юрисдикційних напрямків та специфіки діяльності КСУ приділено увагу у працях вітчизняних вчених-конституціоналістів В.М. Кампа, П.Ф. Мартиненка, О.М. Мироненка, В.Ф. Погорілка, С.П. Рабіновича, М.В. Савчина, М.Д. Савенка, І.Д. Сліденка, А.О. Селіванова, П.Б. Стецюка, М.В. Тесленко, Ю.М. Тодики, М.В. Цвіка, С.В. Шевчука та інших. Разом з тим, теоретико-методологічний пошук у сфері забезпечення КСУ стабільності функціонування публічної влади виявляється доволі актуальним з огляду на постмодерний конституційний транзит, що нині переживає Україна та соціально-політичну ситуацію й магістральні напрямки конституційної модернізації.

*І. Сучасна доктрина парламентського континуїтету.* Під континуїтетом парламенту слід розуміти постійність (стабільність) його функціонування, незмінність конституційних норм щодо статусу і порядку роботи, стійкість парламентських структур та періодичність формування його легітимно складу через вибори народних депутатів України.

Важливого значення набуває стабільне функціонування єдиного представницького законодавчого органу України — Верховної Ради України відповідно до парламентських процедур, визначених у Конституції України, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», адже саме парламент є виразником установчої влади народу України та втілює функцію Конституції по забезпеченню політичної інтеграції суспільства та держави, упорядковує та стабілізує політичні зв'язки, забезпечує законодавче врегулювання та правову визначеність суб'єктів права у правовідносинах.

Сучасна концепція парламентаризму передбачає визначальну роль представницького органу законодавчої влади у встановленні загальних напрямків зовнішньої і внутрішньої політики держави, найважливіших сфер суспільного життя у формі законів, здійсненні інвеститури уряду тощо.<sup>4</sup>

Не зупиняючись на дискусії про роль і функції парламенту у системі конституціоналізму (зазначені питання є предметом окремих наукових досліджень), акцентуємо свою увагу лише

<sup>1</sup> Савчин, М.В. Конституціоналізм і природа конституції [Текст] / М.В. Савчин — Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009 — С. 234.

<sup>2</sup> Див.: Юридична енциклопедія. В 6т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. Енцикл., 201. — Т.3. — С. 318.

<sup>3</sup> Вітчизняна конституційна доктрина доволі обережно оперує терміном «конституційна юриспруденція», позаяк все ще спостерігається поступовий відхід від догматичних підходів до інтерпретації. Під цим терміном слід розуміти відповідну усталено практику органу конституційної юрисдикції, тобто сукупність його правопозицій з усіх питань, що виникають під час реалізації ним юрисдикційних напрямків.

<sup>4</sup> Савчин, М.В. Конституціоналізм і природа конституції [Текст] / М.В. Савчин — Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009 — С. 250.

на окремій проблемі — екстраполяція емпіричного матеріалу КСУ щодо функціонування парламенту, а точніше — стабільності його функціонування у контексті фрагментарного аналізу правових позицій КСУ. Вимога континуїтету парламенту впливає із вимог стабільності конституційного ладу, правової визначеності та правомірності очікувань. З іншого боку, стабільність функціонування парламенту впливає й з установчої природи Конституції України, позаяк норми Основного Закону визначають існування єдиного законодавчого органу та його предметну компетенцію.

Конституційний Суд України, здійснюючи свої юрисдикційні напрямки щодо конституційного контролю та офіційного тлумачення, покликаний забезпечити верховенство права, правову визначеність та єдність конституційної матерії, належний порядок функціонування органів публічної влади у конституційних рамках відповідно до норм та принципів, закладених у конституції. Адже метою будь-якої судової установи є забезпечення стабільності через послідовне застосування правових норм і дотримання Конституції.<sup>5</sup>

*II. Правові позиції КСУ щодо наступності (континуїтету) функціонування парламенту: аналіз вихідних положень.* Вітчизняна наукова доктрина розглядає КСУ у контексті здійснення конституційного контролю як гаранта конституційного ладу (Савчин М.В.) стабільності правопорядку (Тодика Ю.М.) та арбітра у конституційних суперечках (Барабаш Ю.Г.). Високий рівень легітимності органу конституційної юрисдикції, обов'язковість та остаточність його актів, а також особлива природа правових позицій цього органу у системі джерел права, є безперечним фактором правового континуїтету в цілому та стабільності функціонування Верховної Ради України зокрема.

Аналіз конституційної юриспруденції дозволяє охарактеризувати парламент як єдиний законодавчий колегіальний представницький державний орган<sup>6</sup>, що ухвалює рішення у формі відповідних актів (насамперед законів та постанов)<sup>7</sup>, діяльність якого спрямована на забезпечення народного представництва, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України<sup>8</sup>. Зазначене розуміння КСУ природи єдиного законодавчого органу є продуктом домінування лінійно-догматичного тлумачення конституційних положень, що значною мірою зумовлено вимогами зв'язаності правом та нормативним зв'язком між конституційними приписами демократії та суверенітету. Таким чином, КСУ підкреслив виключну природу парламенту та його функціональне призначення — забезпечення реалізації делегованої влади народу через ухвалення відповідних рішень відповідно до приписів Основного Закону.

За Конституцією України органи державної влади, зокрема Верховна Рада України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19). З одного боку зазначені конституційні приписи є складовою гарантією забезпечення верховенства права, а з іншого — встановлюють відповідні конституційні параметри належного функціонування та континуїтету (стабільності, наступності) органів публічної влади. Адже згідно правової позиції КСУ, неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі.<sup>9</sup>

Разом з тим, аналіз преамбули Конституції України та відповідної наукової доктрини<sup>10</sup> свідчить про наділення парламенту України — Верховної Ради України установчою владою, яку вона здійснює за дорученням українського народу. Народ України є первинним джерелом такої установчої влади (конституанти<sup>11</sup>), тоді як Верховна Рада України, приймаючи Конституцію

<sup>5</sup> Див.: Футей, Б. Відповідальність держави за дотримання та виконання Конституції / Б. Футей // *Вибори та демократія*. — №1 (23). — 2010. — С. 5.

<sup>6</sup> Див.: Рішення КСУ № 17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9456>

<sup>7</sup> Див.: Рішення КСУ № 16-рп/2003 від 14 жовтня 2003 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9493>

<sup>8</sup> Див.: Рішення КСУ № 17-рп/1998 від 3 грудня 1998 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8840>

<sup>9</sup> Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 1 квітня 2008 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9952>

<sup>10</sup> Кальченко, С. Окремі аспекти нормотворчої діяльності Верховної Ради України [Текст] / С. Кальченко // *Юридичний журнал*. — 2007. — № 1.; Ющик, О. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні [Текст] / О. Ющик. — // *Віче*. — 2009. — № 24. — С. 2–4.; Барабаш, Ю. Установча влада Українського народу як конституційний феномен [Текст] / Ю. Барабаш // *Право України*. — 2009. — № 11. — С. 73–79.; Савчин М. Перезавантаження: від парламентської кризи до реалізації установчої влади народу // *Українська правда*. — 10 квітня 2007 року.

<sup>11</sup> Див. Шаповал В. Конституанта // *Юридична енциклопедія*. В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Українська енциклопедія, 2001. — Т.3 — С. 272–273.

або вносячи відповідні зміни до Основного Закону, діє як орган установчої влади, а як орган законодавчої влади вона приймає закони України, у тому числі і про внесення змін до чинних законів.<sup>12</sup> Хоча зазначений підхід, на нашу думку, є сумнівним з точки зору похідного характеру законодавчої влади відносно влади народу та концепції надконституційності установчої влади. Парламент як орган законодавчої влади не є прямим суб'єктом установчої влади й не може приймати, виходячи з діючої Конституції України, нову Конституцію України, тобто сам визначати основи свого статусу та діяльності.

КСУ сформував відповідну конституційну практику щодо питань, пов'язаних із функціонування парламенту, особливу увагу приділивши питанням реалізації повноважень ВРУ, порядку її діяльності, здійснення законодавчої функції як виключної прерогативи парламенту тощо.

Так, у своїх ухвалах орган конституційної юрисдикції неодноразово зазначав про самодостатність ВРУ у сфері парламентського контролю<sup>13</sup>, звертаючи увагу на те, що Конституційний Суд України відповідно до своїх повноважень не може втручатись у законодавчий процес<sup>14</sup>, орган законодавчої влади має достатньо засобів для здійснення контролю за власною діяльністю, в тому числі для перевірки прийнятих нею рішень.<sup>15</sup> Конституційний Суд України у своїх ухвалах неодноразово наголошував також й про те, що питання встановлення законодавчого регулювання, усунення відповідних розбіжностей та прогалин в нормативно-правовому регулюванні є прерогативою Верховної Ради України та непідвідомчі КСУ.<sup>16</sup>

Таким чином, КСУ уникає втручання у сферу конституційної компетенції парламенту, забезпечуючи цим належний порядок здійснення законодавчої влади, встановлений Конституцією України, адже за правовою позицією КСУ повноваження ВРУ з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України.<sup>17</sup> Парламент є самостійним конституційним органом представницького характеру, а тому за своїми якісними характеристиками та внутрішній побудові (із відповідними парламентськими структурами та апаратом) має бути самодостатнім для реалізації законодавчої влади, оскільки Конституція наділяє його визначеною предметною компетенцією (дискреційними повноваженнями) та передбачає сфери виключного законодавчого врегулювання. У контексті досліджуваної нами проблеми, такий встановлений Конституцією України порядок організації діяльності парламенту спрямований на забезпечення безперервного здійснення законодавчої влади з огляду на певну сталість конституційних норм, надто тих, що визначають предметну компетенцію конституційних органів.

Разом з тим, встановлення певного конституційного складу та структури парламенту, на думку КСУ, є питанням доцільності. Так, у своєму висновку № 1-в/2000 від 27 червня 2000 року КСУ зазначив, що встановлення кількісного складу парламенту та його палат є питанням політичної доцільності, яка тією чи іншою мірою визначається національними традиціями, чисельністю населення, особливостями конкретно-історичної ситуації тощо.<sup>18</sup> Так само, створення двопалатного парламенту в унітарній державі є питанням доцільності.<sup>19</sup>

*II. Зміст мандату парламентаря та структуризація Верховної Ради України* також виступають необхідними умовами повноважності та безперервного функціонування єдиного законодавчого органу України. По-перше, необхідний обсяг конституційних повноважень народного

<sup>12</sup> Див.: З цього приводу цікавою є окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України № 13-рп/2008 від 27.06.2008 року у справі про повноваження Конституційного Суду України.

<sup>13</sup> Див. Ухвали

<sup>14</sup> Ухвала КСУ № 1-у/2001 від 28 лютого 2001 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=10300>

<sup>15</sup> Ухвала КСУ від 1 березня 2001 року № 5-у/2001

<sup>16</sup> Ухвала № 11-уп/2004 від 14 жовтня 2004 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо конституційності положення частини третьої статті 371 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік», Ухвала від 2 листопада 2004 року № 68-у/2004 у справі за конституційним поданням 64 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України», Ухвала КСУ від 27 грудня 2001 року № 50-у/2001, Ухвала КСУ від 5 червня 2002 року № 32-у/2002, Ухвала КСУ від 26 грудня 2003 року № 60-у/2003, Ухвала від 15 січня 2003 року № 1-у/2004, Ухвала КСУ 16 січня 2004 року № 3-у/2004, Ухвала КСУ від 27 вересня 2005 року № 28-у/2005, Ухвала від 15 лютого 2007 року № 14-у/2007, Ухвала від 30 травня 2007 року № 25-у/2007) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>

<sup>17</sup> Див. Рішення КСУ № 12-рп/2009 від 27 травня 2009 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=44269>

<sup>18</sup> Див. Висновок КСУ № 1-в/2000 від 27 червня 2000 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8743>

<sup>19</sup> Див. Висновок КСУ № 2-в/2000 від 11 липня 2000 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8747>

депутата, особливі правові гарантії його діяльності та правовий статус, депутатський імунітет та індемнітет, відповідні пільги та преференції є запорукою реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами через народного представника, а також необхідним підґрунтям належного функціонування законодавчого органу, позаяк повноважність парламенту безпосередньо залежить від повноважень її членів — народних депутатів України.<sup>20</sup> По-друге, політична структуризація парламенту зумовлена засадами ідеологічного та політичного плюралізму та передбачає утворення відповідних парламентських суб'єктів — коаліції (парламентська більшість) та опозиції, з конструктивною діяльністю яких пов'язується зокрема й наступність парламенту.

Здійснюючи аналіз змісту мандату парламентарія, КСУ звертав особливу увагу на відповідні депутатські гарантії, насамперед депутатську недоторканість, яка виступає однією із необхідних умов нормального функціонування парламенту.<sup>21</sup> При цьому Суд зазначав, що окремі аспекти реалізації депутатського мандату є питанням законодавчого врегулювання та належать до виключної прерогативи парламенту (такою була правова позиція КСУ щодо законодавчого врегулювання порядку притягнення народного депутата до відповідальності, припинення депутатського мандату, направлення депутатських запитів)<sup>22</sup>.

Аналіз відповідної конституційної юриспруденції дозволяє зробити висновок про те, що КСУ при дослідженні змісту депутатського мандату піклується про певну «стійкість» та конституційну визначеність його складових елементів, таких як депутатська недоторканість, право на депутатське звернення<sup>23</sup>, на участь у формуванні коаліції депутатських фракцій<sup>24</sup>. Ці та інші правові позиції єдиного органу конституційної юрисдикції, а також конституційне визначення повноважень та законодавче закріплення статусу народного депутата, є необхідною умовою належної та безперервної реалізації ним своїх конституційних повноважень, що передбачає, у свою чергу, контитнуїтет парламенту.

Слід також звернути увагу й на інший аспект стабільності функціонування парламенту — його структуризацію за результатами політичного консенсусу та розподілу мандатів народних депутатів. Принцип правової держави, зокрема політична багатоманітність є детермінантою конституційних засад структурування та внутрішньої організації діяльності ВРУ. За Конституцією України, як справедливо зазначає КСУ, фракційне структурування парламенту та формування коаліції депутатських фракцій є умовою реалізації парламентом України своїх повноважень, її повноважності.<sup>25</sup> Питання утворення і діяльності коаліції у Верховній Раді України необхідно досліджувати у системному зв'язку з представницьким характером парламенту, статусом народного депутата України, роллю і місцем політичних партій у здійсненні державної влади.

Конституційний Суд визнав, що політичні партії у своїй діяльності повинні переслідувати виключно конституційні цілі. За таких умов є виправданим встановлення певних обмежень окремих видів політичної активності та встановлення на рівні поточного законодавства вимог до політичних партій.<sup>26</sup> За сучасної моделі організації публічної влади зростає роль політичних партій у структуризації парламенту, забезпеченні інвеститури уряду, підтриманні зворотнього зв'язку між виборцями та владою. Особливе значення належне структурування парламенту набуває у контексті демократичного виміру функціонування конституційної держави.<sup>27</sup>

Сформована політична матриця парламенту має бути відображена у відповідних парламентських структурах (комітетах, комісіях тощо). Деталізований порядок формування фракцій та

<sup>20</sup> Рішення КСУ № 17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9456>

<sup>21</sup> Рішення КСУ № 9-рп/99 від 27 жовтня 1999; Висновок КСУ № 2-в/2000; Рішення № 12-рп/2003 від 26 червня 2003 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/>

<sup>22</sup> Ухвала КСУ № 3-у/2004 від 16.01.2004; Ухвала КСУ № 25-у/2007 від 30.05.2007 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/>

<sup>23</sup> Рішення КСУ № 5-рп/2003 від 05.03.2003 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9482>

<sup>24</sup> Рішення КСУ від 17.09.2008 року № 16-рп/2008 та від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/>

<sup>25</sup> Див. Висновок КСУ № 2-в/2003 від 5 листопада 2003 року, а також Рішення № 12-рп/2008 від 27 червня 2008 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/>

<sup>26</sup> Рішення КСУ № 9-рп/2007 від 16 жовтня 2007 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9922>

<sup>27</sup> Про сутність та зміст конституційної держави див.: Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: проблеми формування та розвитку в Україні: Монографія / Автор. кол.: Ващук О.М., Мазурок І.О., Навроцький В.В., Савчин М.В. (керівник автор. кол.), Трачук П.А. — Ужгород, 2008. — 348 с.; Котляревський, С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. и предисловием В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. — С. 3–208; Кампо, В.М. Чи є Україна конституційною державою? // День. — 1999. — 18 листопада. — С. 4;

коаліції фракцій у ВРУ, розподілення профільних комітетів між ними, а також законодавча процедура передбачені Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі — Закон про регламент). У контексті наступності функціонування парламенту зазначене питання набуває особливого значення, враховуючи конституційний спір, що виник з приводу цього внутрішньоорганізаційного акту ВРУ. Тривалий час КСУ звертав увагу на необхідність приведення роботи парламенту у відповідність до норм Конституції та прийняття Закону про регламент, як того й вимагали приписи ст. 83 Конституції України. Після зміни змісту цієї статті у 2004 році, на нашу думку, правова позиція КСУ втратила своє значення.

З іншого боку прийняття регламенту у формі закону може порушити континуїтет парламенту та його автономію<sup>28</sup>, оскільки промульгація закону залежить від глави держави й не слід виключати можливість накладення вето на такий закон. Пр *III. Арбітражна функція Конституційного Суду України у контексті стабільної роботи парламенту* проявляється у вирішенні спорів про компетенцію між парламентом і Президентом, парламентом і урядом, вищими державними органами тощо. Визначення арбітражної функції корелюється із сутністю та змістом спору та роллю Суду у процесі його розв'язання.<sup>29</sup> Таким чином, у контексті арбітражної функції КСУ слід говорити про врівноваження та вирішення конституційних конфліктів й спорів<sup>30</sup> про компетенцію між парламентом та іншими конституційними органами. Оскільки такі конфлікти не завжди вирішуються належним чином у рамках політичного процесу, то легітимуються правові засоби вирішення таких спорів, зокрема акумулюється арбітражна діяльність КСУ.

Об'єктом правового спору, що вирішується Конституційним Судом, нерідко виступають конституційні норми, що встановлюють предметну компетенцію того чи іншого органу влади. Прийняті за результатами розгляду такого спору акти конституційного судочинства справедливо умовно називають «компетенційними»<sup>31</sup>. Такі спори можуть виникати у зв'язку з: 1) втручанням одного органу у компетенцію іншого; 2) привласненням чужої компетенції; 3) униканням органу від здійснення власної компетенції; 4) ігноруванням компетенції іншого органу при вирішенні питань спільного відання.<sup>32</sup> Вирішуючи такі спори, КСУ виконує арбітражну функцію в рамках правових процедур конституційного контролю, забезпечуючи, з одного боку, чіткий та послідовний курс реалізації конституційними органами власної компетенції, а з іншого — певну «юридизацію» політики, обмежену свавілля органів влади з політичних міркувань.

Аналіз конституційної юриспруденції вказує на важливість арбітражної функції Суду, надто у здійсненні компетенції законодавчого органу. Особливо це спостерігається в умовах політико-правових транзитів, коли система державної влади тільки формується і ще не є досить стабільною між гілками влади, КСУ виконує функцію арбітрування у стосунках між органами законодавчої й виконавчої влади.<sup>33</sup>

Щожстосується відповідної конституційної практики, то протягом усього періоду функціонування КСУ спостерігається певна динаміка прийняття рішень з приводу організації діяльності ВРУ, зокрема з приводу порядку голосування та повторного розгляду законопроектів Верховною Радою України, позачергового розгляду законопроектів<sup>34</sup>, порядку підписання та офіційного оприлюднення законів<sup>35</sup>, повноважності Верховної Ради України та умов дострокового припинення її повноважень<sup>36</sup> тощо.

<sup>28</sup> Овсепян, Ж. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) [Текст] / Ж. Овсепян // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 2(59). — С. 14.

<sup>29</sup> Портнов, А. В. Правове регулювання конституційного судочинства в Україні: доктрина, суб'єкти і форми конституційного судочинства, створення нових процесуальних інститутів: Монографія [Текст] / А. В. Портнов. // — К.: Логос, 2008. — С. 96.

<sup>30</sup> Про природу таких конфліктів див.: Брежнев, О. Конституционно-правовые споры как явление современной действительности (генезис, содержание, порядок разрешения) [Текст] // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 4 (53). — С. 3–8; Пряхина, Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право. — 2004. — № 11. — С. 20; Глухова, А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). — М.: Эдиториал УРСС, 2000.; Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. — Х.: Право, 2008.; Єзеров, А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні [Барабаш]: Монографія. — Одеса: Юридична література, 2008.

<sup>31</sup> Рабінович, П. Право тлумачення і герменевтика (за матеріалами практики Конституційного Суду України) [Текст] / П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. — 2006 — № 4 (47). — С. 16.

<sup>32</sup> Брежнев, О. В. Споры о компетенции между органами власти как объект конституционного контроля [Текст] / П. М. Рабінович // — Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4. — С. 35037.

<sup>33</sup> Бабенко, К. Форми конституційного контролю і гарантії стабільності системи конституційного регулювання в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 2. — С. 127.

<sup>34</sup> Див. Рішення КСУ від 7 липня 1998 року № 11-рп/1998, від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/>

<sup>35</sup> Рішення КСУ № 7-рп/2007 від 9 жовтня 2007 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9920>

<sup>36</sup> Див. Рішення КСУ № 17-рп/2002, від 17 жовтня 2002 року, від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/>

*Висновки.* На основі короткого аналізу основних доктринальних підходів та практики (юриспруденції) Конституційного Суду України можна зробити окремі висновки щодо забезпечення стабільного функціонування парламенту України:

1. Роль парламенту в умовах перехідного конституціоналізму набуває особливого значення в силу трансцендентності законодавчого регулювання та ліберальної концепції політичної активності. ВРУ виступає за таких умов однією із інституцій забезпечення правової визначеності, політичної конкордації та суспільного консенсусу.

2. Великий емпіричний матеріал органу конституційної юрисдикції щодо функціонування парламенту виступає офіційною доктриною для формування засад парламентаризму.

3. КСУ у своїй юриспруденції сформував низку правових позицій щодо принципів діяльності парламенту, його структурування та предметної компетенції, дистанціювавшись від питань законодавчого врегулювання, що є прерогативою парламенту.

4. Правові позиції КСУ щодо засад формування коаліції депутатських фракцій у парламенті опосередковано впливають на політичну стабільність, наступність парламенту та формування публічної влади.

5. Окремого значення набувають правопозиції Суду щодо компетенційних спорів з приводу реалізації повноважень ВРУ, оскільки забезпечують належне виконання дискреційних повноважень законодавчого органу відповідно до вимог розподілення влади.

Загалом діяльність органу конституційної юстиції спрямована, зокрема на забезпечення континуїтету парламенту, правової визначеності, законних очікувань, попередження і припинення зловживання владними повноваженнями. А тому подальший науковий пошук у сфері конституційної юрисдикції та доктринальний аналіз правових позицій КСУ дає можливість визначити глобальну роль цього органу в умовах існування конституційної держави.

## ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

За своє півстолітнє існування Євросоюз (в даному випадку маємо на увазі весь етап європейської інтеграції, що тривав від 1951 року з підписання Паризької угоди про Європейське Співтовариство Вугілля і Сталі – Авт.) довів дієвість обраної ним інституційної моделі, яка, проте, постійно розвивається і модифікується. Востаннє це відбулося після входження в дію Лісабонської угоди. Унікальність «законодавчої влади» Євросоюзу полягає в тому, що ця функція поділена між органом-парламентом і органом, що складається з представників урядів Держав-Учасниць. Крім того, акти різної нормативної сили передбачають різні форми взаємодії між цими інституціями. Це дослідження присвячене особливостям організації та механізмів здійснення законодавчої влади в Європейському Союзі.

Ганна  
ДОБРИНСЬКА,  
Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могилянська  
академія»

### 1. Законодавча влада і *acquis communautaire*.

Перш за все, окреслимо сферу здійснення законодавчої влади в Євросоюзі. Як відомо, доктрина європейського права послуговується терміном *acquis communautaire* (ст.ст. 2, 3, 43 Угоди про Європейський Союз), що можна перекласти як «спільний доробок». Помилково вважати, що це суто результат діяльності законодавчих органів. S. Viernat вказує, що під даним терміном належить розуміти «все право ЄС на даний конкретний момент, зі встановленими способами його розуміння і застосування, політики ЄС, судові рішення, звичаї, а також цінності, що є фундаментальними для функціонування ЄС».<sup>37</sup> Проте, перш ніж виділяти з цього загалу саме правові акти як сферу здійснення законодавчих повноважень, треба зробити наступні застереження:

1. Право ЄС є неоднорідним, внаслідок чого прийнятним є поділ його на первинне і похідне. До первинного права відносять договори, на основі яких було створено Європейський Союз (в тому числі усі Співтовариства), а також усі наступні договори, які вносять зміни до цих договорів, в тому числі Лісабонський договір та акцесійні договори (договори про вступ держави в Євросоюз). Відповідно, похідне право ЄС – це те право, що було створене інституціями ЄС в процесі їх діяльності на підставі та відповідно до вимог первинного права, а також угоди, укладені Євросоюзом (або раніше – Європейськими Співтовариствами: наприклад, про зону вільної торгівлі з третіми державами); сторонами якого є інституції ЄС, а також угоди між державами-учасницями. Тобто, сфера здійснення законодавчої влади звужується до певної частини похідного права.

2. В межах похідного права, створеного інституціями, вирізняють «атипові акти», які не мають обов'язкової сили<sup>38</sup>. До таких актів можна зарахувати комунікації, рекомендації, постановлення. Тим не менше, «атипові акти» є частиною *acquis communautaire*.

3. До «типового» похідного права належать правові акти, передбачені ст. 288 Маастрихтського договору про Європейський Союз (до прийняття Лісабонського договору це була ст. 249): розпорядження (на нашу думку, прийнятне в Україні поняття «регламенти» не є вдалим перекладом), директиви, рішення, опінії (думки) та рекомендації (*regulations, directives, decisions, opinions and recommendations*). Останні два види правових актів не мають зобов'язальної сили і належать до т. зв. «soft law».

Таким чином, сферою здійснення законодавчих повноважень в ЄС є *типове похідне право, створене визначеними інституціями, до яких належать розпорядження, директиви та рішення*.

### 2. Інституції ЄС, що мають законодавчі повноваження.

Як було вказано вище, специфікою здійснення нормотворення в ЄС є поділ повноважень між двома інституціями: Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу – Council of the EU. При цьому досить довгий час повноваження Ради у сфері прийняття законодавства були набагато ширшими, аніж в Європарламенту, що еволюціонував з органу, що мав назву «Загальна Асамблея Європейського Співтовариства Вугілля і Сталі» із суто контрольними повноваженнями.

#### А) Законодавчі повноваження Ради Європейського Союзу.

До складу цього органу входить по одному представнику уряду від кожної Держави-Учасниці, що обов'язково обіймають посаду міністра і репрезентують виконавчу владу держави з питань, які виносяться на розгляд Ради.

<sup>37</sup> Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe/ Pod red. Jana Barszcza. – Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, – Warszawa: 2006. – I-192.

<sup>38</sup> Sources of European Union. Law. The decision-making process. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114534\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_en.htm)

Відповідно, немає єдиного складу Ради і, тим паче, якоїсь загальної системи вибору членів Ради — це залежить від внутрішнього законодавства держави-учасниці. Більш доцільно говорити про «конфігурації» або «формації» Ради<sup>39</sup>: залежно від питань, які вона обговорюватиме, на її засідання буде делегований відповідний міністр від уряду держави-учасниці. Список спеціалізації «конфігурацій» затверджує Європейська Рада (найвищий орган ЄС, що складається з голів держав або прем'єр-міністрів).

Відповідно, прийняття певного нормативного акту відбувається на засіданні тієї конфігурації Ради, до компетенції якої входять питання, які він регулює. До 1993 року саме Рада мала нормотворчі повноваження з рідкісними винятками, коли акти могла видавати Європейська Комісія. Але з набранням чинності Маастрихтського договору про Європейський Союз, Рада поділила свої повноваження з Європейським Парламентом.

Нормативні акти Рада приймає або кваліфікованою більшістю, або одногосно. При цьому голосування кваліфікованою більшістю передбачає те, що значення голосу конкретного міністра залежить від кількості населення держави, яку він репрезентує. Наприклад, голос міністра Великобританії становить 12,4% населення ЄС, тоді як міністра Мальти — 0,1%. Для ухвалення рішення, за Лісабонським договором, проголосувати повинні не менше 55% (у деяких випадках — 72%) членів Ради, що репрезентують разом не менше 65% усього населення ЄС і 15 Держав-Учасниць (стаття 205). Одногосне голосування, яке до набрання чинності Лісабонським договором було широко застосовуване майже в усіх сферах, було замінене на голосування кваліфікованою більшістю, що описане вище. Тобто, не може бути жодного голосу проти (ті, хто утримався чи не був присутній на голосуванні не впливають на результат). Вимогу одногосності, проте, збережено в найважливіших сферах: членство в ЄС, питання податків, фінансів, громадянства, щодо спільної зовнішньої політики, питань безпеки тощо.

### Б) Законодавчі повноваження Європарламенту.

Незважаючи на свою назву, яку отримала Загальна Асамблея Європейських Співтовариств 30 березня 1962 року, ця інституція не мала повноважень, які перш за все притаманні парламенту — прийняття нормативних актів. Єдине, що дійсно об'єднувало ці дві назви — це те, що всі члени ЄП були депутатами національних парламентів. Європарламент здійснював переважно контроль-наглядні функції за діяльністю Комісії. Навіть коли на виконання Рішення Ради від 20 вересня 1976 року 76/787 у 1979 році відбулися перші загальні та безпосередні вибори до Європарламенту, він хоч і був «демократично легітимізований» (за висловом *Przyborowskiej-Klimczak*), але обсяг повноважень не розширив. Певний вплив на затвердження нормативних актів шляхом *надання згоди* він отримав після прийняття Єдиного Європейського Акту (1986). Як уже було сказано вище, компетенція щодо прийняття нормативних актів була встановлена Маастрихтським договором. Цю компетенцію Європарламент поділяє з Радою, і жодних актів самостійно *pro foro externo* видати не може. Тому такою частою була критика Євросоюзу за «нестачу демократії серед інституцій», адже законодавчою компетенцією по суті наділені представники виконавчої влади (Рада), а ЄП фігурує в літературі як «weak parliament» (слабкий парламент)<sup>40</sup>.

Саме на подолання браку демократії був спрямований Лісабонський трактат, що з одного боку, розширив компетенцію інституцій ЄС, додавши до них політики, що раніше належали до II і III «стовпів» ЄС, а з іншого — зафіксував нормотворчі повноваження ЄП в цих сферах. На даний час Європарламент так чи інакше впливає на прийняття законодавства: були напрацьовані «процедури» взаємодії з Радою Європейського Союзу, які і розглянемо далі.

### 3. Механізми прийняття нормативних актів.

Відповідно до ч. 3 статті 201а Лісабонського договору, правові акти, що прийняті відповідно до законодавчих процедур є законодавством ЄС (legislative acts). Ці правові акти — це розпорядження, директиви і рішення. Важливо, що механізм їх прийняття залежить не від виду нормативного акту, а від того, якої сфери він стосується. Тобто, проект акту може бути як директивою, так і розпорядженням, але якщо він стосується членства в ЄС, то буде використана процедура надання згоди.

Проте, перш за все, варто звернути увагу на те, як інші інституції ЄС впливають на прийняття нормативних актів Радою і Європарламентом.

**Законодавча ініціатива.** Відповідно до ст. 294 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС), Європейська Комісія фактично має виключне право законодавчої ініціативи. Надання Комісією проекту

<sup>39</sup> Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe/ Pod red. Jana Barszcza. — Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, — Warszawa: 2006. — I-156.

<sup>40</sup> George Tsebelis. The Power of The European Parliament as a Conditional Agenda Setter. — American Political Science Review, Vol. 88, No1, March 1994. — p. 128.

акта є обов'язковим етапом законодавчої процедури. Проте де-факто і ЄП, і Рада мають право т.зв. «опосередкованої законодавчої ініціативи» — відповідно до ст.ст. 225, 41ДФЄС ці інституції можуть вимагати від Комісії надати усі пропозиції, які необхідні для реалізації спільних цілей.

Після того, як від Комісії надійшов проект акта, залежно від сфери, якої стосується нормативний акт, виділяють наступні механізми його прийняття:

- **Звичайна законодавча процедура.** До входження в дію Лісабонського договору більш відома як «codecision procedure» (процедура співвирішення). Процедура, за якої Рада і ЄП виступають як рівнозначні суб'єкти нормотворення. Відповідно до ст. 294 ДФЄС, прийняття акта відбувається шляхом проведення читання спочатку в ЄП, потім в Раді. Читань може бути три. У разі, якщо в результаті другого читання Рада не приймає поправок ЄП, відбувається скликання поєднаного комітету, що складається з представників обох інституцій, які повинні створити спільний проект акта. Цей проект, відповідно, потрапляє на третє читання. Якщо комітет не може напрацювати спільний проект, акт вважається неприйнятним. ЄП приймає рішення простою більшістю, Рада — кваліфікованою.
- **Спеціальні законодавчі процедури: Консультація Ради з ЄП.** Після внесення Комісією проекту, Європарламент надає свою думку щодо даного акта, після чого Рада приймає акт. Консультація ЄП не є обов'язковою для Ради, але прийняття нею рішення перед тим, як парламент висловив свою позицію є підставою для звернення до Суду ЄС і визнання його недійсним (ст. 263 ДФЄС)<sup>41</sup>. До Маастрихтської угоди ця процедура була широко вживана, але зараз стосується деяких питань антимонопольного права і конкуренції і внутрішнього ринку.

**Висловлення згоди ЄП на акт Ради (Consent procedure).** Після того, як Рада затвердила одностайно проект акта, згоду на його прийняття повинен надати ЄП. Згода ЄП є умовою прийняття акта (цим відрізняється від консультування, де такої обов'язковості немає). Відповідно до Лісабонської угоди, використовується щодо питань членства та виходу з ЄС, боротьби з дискримінацією.

**Прийняття акта без участі ЄП.** Це виключні випадки, які встановлені в первинному праві. До них можна віднести прийняття актів суто Радою на внесок Комісії, що стосуються спільного митного тарифу (ст. 31 ДФЄС) і спеціальний випадок, коли Комісія має право видавати директиви і рішення щодо дотримання правил конкуренції природними та державними монополіями (ст. 106(3) ДФЄС)<sup>42</sup>.

*Як бачимо, законодавча влада в Європейському Союзі пройшла довгий шлях становлення й еволюції. Перш за все це видно за розширенням і посиленням ролі Європарламенту у законодавчій сфері, особливо після прийняття Лісабонської угоди. Закиди щодо нестачі демократичних засобів прийняття загальнообов'язкових актів похідного права методично подолані шляхом встановлення загальної законодавчої процедури, безпосередніх, таємних та загальних виборів до ЄП, а також надання можливості національним парламентам надавати свої зауваження щодо проектів нормативних актів ЄС компетентним інституціям (відповідно до Додатково протоколу щодо ролі національних парламентів у ЄС до Лісабонської угоди). Як влучно зазначив професор Манчестерського університету Девід Фаррел: «Протягом більшого часу свого існування Європарламент можна було справедливо охрестити «багатомовним галасливим магазином». Але не тепер: тепер ЄП є один із наймогутніших світових законодавців...»*

<sup>41</sup> Див. Рішення у справі 138/79 Roquette Freres v. Council.

<sup>42</sup> Tobler, Christa/ Beglinger, Jacques. Essential EC Law in Charts. HVG-ORAC, 1st ed., 2007. — [www.eur-charts.eu/WC\\_EC-charts-02a-Reform\\_Treaty\\_V18\\_2008-03-30.pdf](http://www.eur-charts.eu/WC_EC-charts-02a-Reform_Treaty_V18_2008-03-30.pdf)

Олександра  
ШЕПТИЙ,  
Донецька обласна  
громадська  
організація  
«Центр  
законодавчих  
ініціатив»

## СИСТЕМА ОЦІНКИ ПЕРСПЕКТИВ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Розвиток світового співтовариства свідчить про дві головні еволюційні тенденції останніх років: з одного боку, процеси глобалізації, з іншого, регіоналізації. При цьому обидва напрями розвитку не є взаємовиключними, а співіснують паралельно, впливаючи один на одного. Для України, яка перебуває в епіцентрі євразійських міждержавних об'єднань та кооперацій, безумовно важливим є розуміння своїх втрат-переваг подальшого інтегрування у різноманітні геополітичні схеми. Проте не менш гостро стоїть питання і стратегічного бачення регіонального розвитку нашої держави на найближче десятиріччя.

Актуальність досліджень правового регулювання регіонального розвитку обумовлена кількома факторами: дефіцит ресурсу розвитку окремих регіонів, у тому числі у зв'язку із фінансово-економічною кризою<sup>43</sup>, проголошення курсу на децентралізацію влади<sup>44</sup>, пошук оптимального балансу між самостійністю територій та завданнями збереження територіальної цілісності держави. В цих умовах активність суб'єктів законодавчої ініціативи щодо врегулювання питань державної регіональної політики викликає особливий інтерес, як у наукових колах, так і серед широкої громадськості.

Перед аналізом останніх законодавчих ініціатив з питань регіонального розвитку, проведемо короткий огляд чинного законодавства у зазначеній сфері правовідносин. Окремі норми щодо основ розвитку територій закріплені в Конституції України:

- місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних бюджетів; звіт про виконання бюджетів та програм (стаття 119);
- до відання АР Крим належить: розроблення, затвердження та виконання бюджету Республіки на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля — відповідно до загальнодержавних програм (стаття 138);
- територіальні громади села, селища, міста затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання (стаття 143).

Як вбачається із наведених витягів, функції з розробки, затвердження та виконання локальних програм регіонального розвитку Основний Закон покладає на місцеві органи влади (ради відповідних рівнів та державні адміністрації).

Розробка та виконання загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів покладена Конституцією України на уряд, а затвердження цих програм — на Верховну Раду України (статті 85, 116). При цьому, під захистом Конституції України перебувають засади єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (стаття 132).

На рівні кодексів та законів питання розвитку регіонів частково регулюють Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України (статті 9, 11), Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (розділ III, стаття 18), «Про Кабінет Міністрів України» (статті 20, 24, 41), «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні цільові програми», «Про планування і забудову територій», «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування».

<sup>43</sup> Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма), затверджена Законом України від 20 травня 2010 року № 2278-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 49. — 9 липня. — Стаття 1602.

<sup>44</sup> Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>.

Засади регіонального розвитку безпосередньо регламентовані у Законах України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст», у Постанові Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» (від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV), а також в Указах Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики», «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», у постановах Кабінету Міністрів України:

- від 17 березня 2000 р. № 521 «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст»;
- від 5 вересня 2001 р. № 1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами»;
- від 24 червня 2006 р. № 860 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними»;
- від 21 липня 2006 р. № 1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року».

Крім того, ціла низка нормативно-правових актів регулює регіональний розвиток через затвердження найрізноманітніших програм. До таких програмних актів, наприклад, відноситься постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 067 «Про затвердження Державної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 року».

В Переліку державних (цільових) програм, які планується фінансувати у 2010 році, нараховується 120 різних програм, які затверджені як парламентом, так і Главою держави та урядом. Більша частина цих програм тим чи іншим шляхом впливає на розвиток територій.

Місцеві органи влади, у свою чергу, на виконання нормативно-правових актів, а також з власної ініціативи розробляють та затверджують свої програми, загальна кількість яких в окремому органі влади може перевищувати кілька десятків. Це і загальнопоширені Програми соціально-економічного розвитку області (району, міста, селища, села) на відповідний рік (роки), і незвичні (унікальні), наприклад, Регіональна програма духовно-морального відродження і збереження історичної правди на 2010–2015 роки, затверджена рішенням Харківської обласної ради від 17 червня 2010 р. № 1709-V, Програма по забезпеченню медикаментами хворих, які потребують коштовного лікування, виробами медичного призначення, і хворих на туберкульоз продуктами харчування на 2010 рік, затверджена рішенням Донецької міської ради від 12 травня 2010 р. № 44/17.

Таким чином, фактично в Україні створені належні правові умови для планування та реалізації регіонального розвитку, законодавчо сформована відповідна інституційна інфраструктура, деякі норми продубльовані в кількох актах (наприклад, інструменти сталого розвитку територій). Тому вдосконалення законодавства в цій сфері спрямовано, головним чином, на усунення окремих прогалин в праві, чи врегулювання нових правовідносин, що виникають у зв'язку з природною еволюцією суспільства.

За час каденції Верховної Ради України шостого скликання (з листопада 2007 року до цього часу) на її розгляд було внесено більше двох десятків проектів законодавчих актів, які унормовують різні аспекти регіонального розвитку, з них відмітимо:

7 базових проектів, які містять положення щодо визначення стратегічних напрямів розвитку територій (проект Закону «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2007 рік» № 0870 від 23.11.2007, проект Постанови «Про схвалення проекту Основних напрямів економічного, соціального та природоохоронного розвитку України до 2020 року» № 0887 від 23.11.2007, проект «Декларації про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування» № 1457 від 30.01.2008, проекти Законів «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2009 рік» № 3175 від 17.09.2008, «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» № 6305 від 14.04.2010/ прийнятий парламентом, Закон № 2278-VI від 20 травня 2010 року/, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 6451 від 01.06.2010/ прийнятий парламентом, Закон № 2411-VI від 1 липня 2010 року/, «Про засади державної регіональної політики» № 6462 від 01.06.2010);

6 базових законопроектів, в яких регулюються питання встановлення спеціальних правових режимів економічної діяльності на окремих територіях (проекти Законів «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Хмельницькій області» № 4637 від 10.06.2009, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності щодо розвитку високотехнологічного машинобудування на території міста Харкова» № 5132 від 15.09.2009, «Про спе-

ціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Херсонській області» № 6303 від 14.04.2010, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Одеській області № 6401 від 18.05.2010, «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування у зв'язку із запровадженням спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Одеській області» № 6402 від 18.05.2010, «Про території перспективного розвитку» № 6352 від 28.04.2010);

4 конституційні законопроекти («Про внесення змін до Конституції України» (щодо вдосконалення механізму функціонування державної влади) № 2722 від 08.07.2008, «Про внесення змін до Конституції України» (щодо забезпечення реалізації прав територіальної громади) № 3252 від 03.10.2008, «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31.03.2009 /нова редакція Основного Закону/, «Про внесення змін до Конституції України (щодо строків повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів)» № 4177 від 03.03.2010 /попередньо схвалений 08.07.2010/);

4 законопроекти, не враховуючи альтернативних, про внесення змін до чинних законів щодо розвитку територій (проекти Законів «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів» № 2333 від 07.04.2008 /відхилений парламентом 05.03.2010/, ряд проектів про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 3567-1 від 26.12.2008 /прийнятий парламентом, Закон № 1562-VI від 25 червня 2009 року/, № 6519 від 14.06.2010, № 6569 від 22.06.2010).

Крім того, було внесено багато проектів законодавчих актів, які частково або опосередковано регулюють питання регіонального розвитку, зокрема, проекти Законів «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (про доходи та видатки місцевих бюджетів)» № 3386 від 19.11.2008, «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 6495 від 08.06.2010 /нова редакція Бюджетного кодексу України/ та багато інших.

Аналіз перспектив законодавчого врегулювання регіонального розвитку був би не повним без врахування тих законопроектів (і урядових, і президентських) з питань регіонального розвитку, які ще не зареєстровані в парламенті, але вже офіційно заплановані до розробки у найближчий час. Так, Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки передбачає розробку 3 таких проектів Законів України:

«Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо вдосконалення процедур затвердження і виконання місцевих бюджетів; розширення доходної бази та упорядкування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування; удосконалення міжбюджетних відносин);

«Про саморегулівні організації» (щодо реалізації можливостей громадян України брати безпосередню участь в управлінні державними справами, як це гарантовано Конституцією України, через процедуру делегування відповідних повноважень фаховим самоврядним і саморегулівним об'єднанням);

«Про здійснення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, щодо їх відповідності принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>45</sup>.

Розпорядженнями уряду про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік та на 2010 рік (№ 185-р від 18 лютого 2009 р. і № 1231-р від 16 червня 2010 р. відповідно) заплановані до розробки 7 законопроектів з питань регіонального розвитку:

«Про засади державної регіональної політики» (визначення принципів та системи формування і реалізації державної регіональної політики);

«Про відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (визначення механізмів забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів влади, сприяння здійсненню громадського контролю за їх діяльністю);

«Про місто із спеціальним статусом Севастополь»;

«Про адміністративно-територіальний устрій України» (створення ефективної системи адміністративно-територіального устрою для забезпечення комплексного реформування системи державного управління та місцевого самоврядування);

«Про місцеве самоврядування» (нова редакція) (децентралізація державного управління, зміцнення місцевого самоврядування з урахуванням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування);

«Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція) (децентралізація державного управління);

<sup>45</sup> Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (версія для обговорення від 2 червня 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

«Про місцевий референдум» (*удосконалення механізму безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення*).

В рамках цієї статті була здійснена спроба комплексно оцінити, які саме шляхи розвитку регіонів на майбутнє пропонує законодавець, які правові перспективи очікують регіони, які законодавчі новації ще потребують свого впровадження.

Із проведеного аналізу проектів законодавчих актів, можна тезисно виокремити такі пріоритетні напрями розвитку регіонів, задекларовані суб'єктами законодавчої ініціативи на найближчі роки:

1) збалансований розвиток всіх адміністративних одиниць, ліквідація міжрегіональних диспропорцій, у тому числі за рахунок державного стимулювання розвитку депресивних територій;

2) створення умов підвищення конкурентоспроможності регіонів, в тому числі шляхом створення інституціонального середовища для запровадження інноваційної моделі розвитку економіки;

3) збільшення фінансової самодостатності регіонів, реформування міжбюджетних відносин.

Оцінка законопроектного портфелю Верховної Ради України VI скликання (станом на липень 2010 року) у сфері регіональної політики дозволяє виділити такі додаткові питання, що потребують свого законодавчого вирішення:

1. **Проблема:** наявність в Україні одночасно кількох чинних загальнодержавних програмних документів, що містять різні варіації національних економічних стратегій щодо розвитку регіонів. **Пропозиція:** при розробці і поданні на затвердження парламенту Державної програми економічного і соціального розвитку України, що містить розділ «Регіональна політика», враховувати потрібні положення раніше схвалених програм з цього питання і одночасно пропонувати визнавати їх такими, що втратили чинність. Це дозволить уникати дублювання та колізій у такій важливій сфері, як формування єдиної державної стратегії регіонального розвитку.

2. **Проблема:** відсутність чіткої визначеності в законодавчо встановлених пріоритетах регіональної екологічної політики, розпорошеність правових норм з цього питання серед чисельних актів (Закони України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», «Про охорону навколишнього природного середовища» / статті 14, 15/, «Про екологічну мережу України» / стаття 11/, Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», розпорядження уряду від 17 жовтня 2007 р. № 880-р «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» тощо). Сучасна державна система управління природоохоронною діяльністю є занадто централізованою. Ефективність управління на регіональному рівні, зокрема, щодо напрямів планування та використання інвестицій природоохоронного призначення, є низькою<sup>46</sup>. **Пропозиція:** узагальнити та визначити пріоритети регіональної екологічної політики, скасувати законодавчі обмеження самостійності місцевих органів влади розподіляти бюджети регіонального екологічного фонду з урахуванням територіальних інтересів у створенні екологічно безпечного довкілля.

3. **Проблема:** надання в програмних документах розвитку територій недостатньої уваги питанням істотних регіональних відмінностей у поглядах на майбутнє України та браку загальнонаціонального консенсусу між громадами різних регіонів. **Пропозиція:** при законодавчому затвердженні державної регіональної політики в якості одного з напрямів визначати нівелювання міжрегіонального протистояння, а також заходи з досягнення міжетнічної та міжконфесійної злагоди, підвищення рівня національної самосвідомості<sup>47</sup>.

Підсумовуючи проведений аналіз перспективного законодавства у сфері державної регіональної політики, можна зробити такі загальні висновки:

1. Ніяких змін комплексного реформаторського спрямування (на зразок переходу до бюджетного федералізму) законопроекти з питань регіонального розвитку, що перебувають на розгляді в парламенті, не передбачають. В окремих із них уточнюються деякі положення чинних законів, зокрема, щодо вдосконалення умов визнання територій депресивними, в інших, пропонується повернення правових режимів, що існували до 2005 року (спеціальних режимів інвестиційної діяльності на окремих територіях).

<sup>46</sup> Згідно пункту 14 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» «Використання коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України».

<sup>47</sup> Павленко р. Різниця ціннісних орієнтацій у регіонах України: як подолати проблему «розколу» / р. Павленко // Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку / За ред. Ю. Тищенко: УНЦПД. — К., 2006.

2. Ті законопроекти, які містили положення, що кардинально змінювали окремі напрями регіональної політики (наприклад, про введення інститутів Представництв уряду замість місцевих державних адміністрацій з перерозподілом повноважень від адміністрацій до виконкомів рад, проекти № 2722 від 08.07.2008 та № 3252 від 03.10.2008, чи про двопалатний парламент (Палата депутатів і Сенат), надання права законодавчої ініціативи не менш як 100 тис. громадян України, проект № 4290 від 31.03.2009) не отримали належної підтримки народних депутатів і були зняті з розгляду.

3. Основні тенденції, які можна прослідити по останнім проектам законодавчих актів у сфері державної регіональної політики, полягають в модернізації управління регіональним розвитком за рахунок: посилення державної вертикалі влади, орієнтації на антикризові заходи, вдосконалення умов для партнерської взаємодії владного, бізнесового і громадського секторів.

Узагальнюючи опрацьовані чисельні проекти законів, коментарі і експертні висновки до цих проектів, чинні концепції та стратегії, розумієш, що регіональний розвиток в умовах унітарної держави — це така рослина, яка на будь-якому ґрунті не росте. Тому з боку центральної влади потрібні чіткі правові умови для реалізації регіональної політики, законодавчо встановлені стимулюючі заходи, підтримка та фінансові вкладення у території. А це підтверджує, що законопроектна робота у сфері вдосконалення правового регулювання розвитку регіонів буде затребувана і резонансна і надалі.

## ДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ УСТАНОВЧИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

Ірина  
СНІГУР,  
Головне науково-  
експертне  
управління  
Апарату Верховної  
Ради України,  
кандидат  
юридичних наук

Конституція України закріпила поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6)<sup>48</sup>, визначивши Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади в Україні. Незважаючи на суперечливі політико-правові процеси, які відбуваються в нашому суспільстві та державі, на сьогоднішній день роль Українського парламенту в системі органів державної влади помітно зростає, що зумовлено, перш за все, переходом до парламентсько-президентської форми державного правління. Крім того, місце Верховної Ради України в сучасній системі владних координат визначається напрямками діяльності, які виконує цей вищий колегіальний представницький орган, уповноважений приймати загальнообов'язкові правила поведінки у вигляді законів, представляти Український народ та виражати його волю, а також здійснювати парламентський контроль з метою встановлення відхилень від вимог законодавства з боку підконтрольних суб'єктів.

Досить часто як у правозастосовчій діяльності, так і в науковому обігу вживаються близькі за значенням терміни: «функції парламенту» та «повноваження парламенту». Проте вони не є синонімами, їх зміст різний. А. Мішин та Б. Страшун розмежовують функції та повноваження державного органу наступним чином: «функції визначають напрями діяльності державного органу, тоді як повноваження показують, що конкретно орган може чи повинен робити стосовно конкретного предмета»<sup>49</sup>. По суті повноваження складаються з конкретних прав та обов'язків державного органу, натомість функції визначають основні види діяльності відповідних державних органів, кінцевим результатом реалізації яких є досягнення конкретної мети. Через конкретні повноваження державних органів реалізуються їх функції.

Нормативний припис ст. 75 Конституції України визначає Верховну Раду України «єдиним органом законодавчої влади»<sup>50</sup>, тим самим визначаючи її основну функцію. Однією із найважливіших функцій, які виконує парламент (поряд із законодавчою, представницькою, контрольною), є установча. Її зміст складають повноваження Верховної Ради України щодо прийняття Конституції України (внесенні до неї змін), що закладає правову основу для створення всіх інших органів державної влади, а також щодо формування органів державної влади.

Для глибокого розуміння сутності установчої функції парламенту необхідно звернутися до сучасної енциклопедичної літератури, яка термін «установлювати (встановлювати)» подає в кількох значеннях, серед яких: «організувати, здійснювати, налагоджувати; створюючи, утверджувати, узаконювати що-небудь; вводити в дію, визначати що-небудь якимись заходами»<sup>51</sup>.

Наведене переконливо вказує на фундаментальний характер установчої функції Верховної Ради України, який обумовлений тим, що парламент України через прийняття Конституції України та внесення до неї змін здійснює також свої повноваження щодо призначення виборів та референдумів, участі у формуванні інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних організацій, а також власних парламентських структур, впливає на визначення засад територіального устрою.

Важливо розглянути установчу функцію парламенту України як елемент механізму стримувань та противаг. Адже Конституція України не лише закріплює принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, але також закладає засади механізму стримувань та противаг з метою уникнення узурпації державної влади одним органом. Конституція України закріплює важливі положення, за яким органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19)<sup>52</sup>. Компетенція парламенту вичерпно визначена в Основному Законі України. При цьому суттєва роль відводиться повноваженням установчого (організуючого, засадничого, державотворчого) характеру, які знайшли відображення у конституційних приписах ст. 85. Парламент приймає безпосередню участь у формуванні механізму держави, призначенні посадових осіб, визначенні засад та формуванні інших інститутів.

<sup>48</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>49</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Т. 1–2. Общая часть. — 2-е изд. — М.: Изд-во БЕК, 1996. — С. 234.

<sup>50</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>51</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. — К.; Ірпін: ВТФ «Перун», 2009. — С. 1517.

<sup>52</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Натомість останнім часом системного характеру набула практика внесення до Верховної Ради України законопроектів, спрямованих на втручання парламенту України у компетенцію Кабінету Міністрів України.

Зокрема, ч. 1 ст. 1 проекту Закону України «Про Державну міграційну службу України» (реєстр. № 4797 від 09.07.2009 р.), спрямованого на визначення правових основ організації та діяльності Державної міграційної служби України, її функцій та повноважень, закріплено нормативний припис наступного змісту: «Державна міграційна служба України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ»<sup>53</sup>.

Відносно наведеного вище зауважимо, що статус вказаного державного органу визначити законодавчим актом неможливо. Оскільки передбачається, що цей орган функціонуватиме у системі органів виконавчої влади, це означає, що питання створення чи реорганізації, завдань і повноважень, інші організаційно-структурні питання правового статусу такого органу мають визначатись не законом України, а правовими актами Кабінету Міністрів України, який відповідно до п. 9 і п. 9<sup>1</sup> ст. 116 Конституції України має приймати рішення про утворення конкретного органу виконавчої влади<sup>54</sup>. Спроба вирішення цього питання на рівні закону містить ознаки втручання Верховної Ради України у конституційну компетенцію Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади. Адже, закріплення правового статусу конкретних органів виконавчої влади законом фактично означає можливість вирішення питання про утворення нових таких органів парламентом і позбавляє Уряд можливості ліквідувати (у разі необхідності) існуючі органи виконавчої влади (статус яких передбачено законом), звужуючи тим самим його конституційні повноваження. На законодавчому рівні мають встановлюватись лише загальні спільні для них усіх засади правового статусу органів виконавчої влади.

За змістом п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами визначаються засади регулювання певних сфер суспільного життя<sup>55</sup>. У цьому контексті доцільно навести правову позицію Конституційного Суду України щодо питання визначення предмету законодавчого регулювання, який у п. 2 мотивувальної частини свого рішення № 2-рп/99 від 2 березня 1999 року зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування»<sup>56</sup>. Натомість, не лише у наведеному вище, але й у багатьох інших законопроектах<sup>57</sup> пропонується врегулювати суспільні відносини, які не повинні регулюватися законом, і на сьогоднішній день суб'єкти права законодавчої ініціативи інколи свідомо нехтують наведеною правовою позицією єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Наведемо приклад законопроекту, який свідчить про спробу втручання Верховної Ради України у компетенцію Президента України. З метою реалізації статей 19, 92, 106 Конституції України зареєстрованим у Верховній Раді України законопроектом (реєстр. № 3215 від 24.09.2008 р.) пропонувався законодавчо врегулювати діяльність допоміжних, консультативних, дорадчих та інших органів і служб, що забезпечують діяльність Президента України<sup>58</sup>.

Здійснивши експертизу, Головне науково-експертне управління у своєму висновку відзначило, що відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, віднесено до виключної компетенції Глави держави. Оскільки створення таких органів і служб Конституцією віднесено до повноважень Президента України, то очевидно, що і положення про ці органи та служби

<sup>53</sup> Проект Закону України «Про Державну міграційну службу України» (реєстр. № 4797 від 09.07.2009 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35804](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35804).

<sup>54</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>55</sup> Там само.

<sup>56</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 року № 2-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 10. — С. 61.

<sup>57</sup> Проект Закону України «Про Державну міграційну службу в Україні» (реєстр. № 1327 від 08.04.2008 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31333](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31333); проект Закону України «Про атестацію наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації» (реєстр. № 5267 від 22.10.2009 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=36384](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36384).

<sup>58</sup> Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33436](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33436).

повинні затверджуватися відпо-відними актами Президента України. Регулювання питань організації, комплектування, підпорядкування, обсягу повноважень цих органів та служб законом не відповідає конституційним положенням. Таким чином, відповідно до вимог Конституції України питання, які пропонується врегулювати у даному законопроекті, є предметом правового регулювання актів Президента України, а не закону.

Зауважимо, що зазначена проблема характерна не лише для нашої національної правової системи. Зокрема, російський дослідник Ю. Тихомиров зауважує, що якщо зараз у парламенту, уряду і Президента Російської Федерації налічується майже 450 законопроектів, то лише третина або чверть з них належать до предмета власне законодавчого регулювання. Якщо раніше у сфері регуляції закон використовували мало, то зараз є прагнення до тотального, суцільного законодавчого регулювання. З будь-якого приводу вважається необхідним мати закон<sup>59</sup>.

З іншого боку, наявна негативна тенденція не виправдано стрімкого зростання кількості відомчих нормативних актів, що суперечить принципу поділу державної влади. Акти уряду та Глави держави захоплюють сферу законодавчого регулювання, «корегуючи» закони, що не відповідає загальнови-заному у теорії права принципу, за яким закони мають вищу юридичну силу порівняно з підзаконними нормативно-правовими актами.

Установча функція парламенту щодо діяльності інших державних органів та посадових осіб, які обираються, призначаються, затверджуються Верховною Радою України або на призначення яких потрібна її згода, здійснюється в тому числі шляхом надання згоди на призначення та звільнення посадових осіб, визначених у ст. 85 Конституції України.

Верховна Рада України є вищим органом держави, повноваження якого визначаються виключно у Конституції України. Це означає, що Верховна Рада України не може брати на себе вирішення питань, які не віднесені до її повноважень Конституцією України. Такий характер повноважень парламенту відображений у ч. 2 ст. 85 Конституції України, за змістом якої Верховна Рада України здійснює також інші (тобто, крім повноважень, визначених частиною першою цієї статті) повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до їх відання. Крім того, такий характер діяльності Верховної Ради України впливає зі змісту ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів та зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>60</sup>. Принагідно відзначимо, що на такий характер повноважень Верховної Ради України неодноразово звертав увагу у своїх рішеннях і Конституційний Суд України<sup>61</sup>.

На початку 2009 року до Верховної Ради України було внесено кілька законопроектів, суть яких зводилася до запровадження процедури відсторонення парламентом від виконання обов'язків Голови Національного банку України. Зокрема, законопроектом (реєстр. № 3649 від 24.01.2009р.) визначалися підстави, порядок та правові наслідки такого відсторонення. Також встановлюється, що у разі відсторонення Верховна Рада України більшістю від конституційного складу визначає особу, на яку покладає виконання обов'язків Голови Національного банку України<sup>62</sup>.

Аналіз положень проекту щодо відсторонення від виконання повноважень Голови Національного банку України, а також щодо призначення виконувача обов'язки Голови Національного банку України дає підстави стверджувати, що зазначені пропозиції виходять за межі повноважень парламенту, які визначені у ст. 85 Конституції України, і не повною мірою узгоджуються з існуючою конституційною моделлю взаємовідносин парламенту та глави держави у цій сфері, відповідно до якої до повноважень Президента України віднесено внесення відповідного подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України, а до повноважень парламенту – прийняття відповідного рішення лише з цих питань.

<sup>59</sup> Какими быть законам XXI века? По материалам научно-теоретической конференции, посвященной 75-летию ИЗиСП // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С. 19–20.

<sup>60</sup> Конституція України від 28 червня 1996р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>61</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» п. 2 ст. 5, ст. 8, абзаців 1, 2 п. 2 ст. 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – Стор. 163.

<sup>62</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань діяльності Національного банку України» (реєстр. № 3649 від 24.01.2009р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=34248](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34248).

Порівняння положень законопроекту та норм чинного законодавства, у яких йдеться про відсторонення від роботи, свідчить, що фактично у проекті пропонується шляхом підміни понять передбачити можливість звільнення керівника Національного банку України з посади та заміни його іншою особою у порядку, не передбаченому Конституцією України. Вказаний проект було відхилено та знято з розгляду, адже втілення в практику суспільних відносин ініційованої у ньому юридичної конструкції законодавчо закріпило б механізм втручання у реалізацію конституційно визначеної установчої функції парламенту.

Останнім часом у сфері законопроектної роботи простежується тенденція, коли в окремих законопроектах пропонується вилучити терміни, протягом яких посадові особи, які призначаються Верховною Радою України, повинні скласти присягу на її засіданні. Зокрема, у законопроекті (реєстр. № 4375 від 12.05.2009 р.)<sup>63</sup> пропонується ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Вищу раду юстиції» викласти у новій редакції, без зазначення терміну, протягом якого член Вищої ради юстиції перед вступом на посаду складає на засіданні Верховної Ради України присягу. Чинною редакцією вказаної статті Закону у цьому випадку передбачено складання присяги протягом двох місяців з дня призначення<sup>64</sup>.

У пояснювальній записці до проекту необхідність вилучення терміну, протягом якого член Вищої ради юстиції перед вступом на посаду складає на засіданні Верховної Ради України присягу, пояснюється складною політичною ситуацією в країні, а також тим фактом, що процедура призначення членів Вищої ради юстиції потребує багато часу, у зв'язку з чим «останнім часом мають місце випадки, коли членів Вищої ради юстиції не було приведено до присяги у встановлений законом двомісячний строк», в результаті чого «вони не мають можливості приступити до виконання своїх повноважень».

Проте ідея скасування встановленого у Законі «Про Вищу раду юстиції» строку, протягом якого призначені члени Вищої ради юстиції мають скласти присягу, викликає обґрунтовані сумніви, адже встановлення відповідних строків має на меті сприяти своєчасному формуванню Вищої ради юстиції, а, отже, її ефективному та стабільному функціонуванню. Натомість прийняття ч. 1 ст. 17 згаданого Закону у запропонованій редакції створить по суті легальні передумови для штучного затягування з різних причин процесу складання присяги призначеними членами Вищої ради юстиції.

Законодавчий припис про двомісячний термін принесення присяги членами Вищої ради юстиції покладає зобов'язання на Верховну Раду України, а не на осіб, що обрані членами Вищої ради юстиції. Пропуск встановленого законом терміну прийняття присяги членом Вищої ради юстиції, на наш погляд, не позбавляє відповідну особу можливості скласти присягу і приступити до здійснення своїх повноважень.

Пошук шляхів вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні має відбуватись не через скасування відповідних строків (які за усталеною практикою є ключовими елементами переважної більшості процедур), а через визначення такого порядку складання присяги членами Вищої ради юстиції, який би виключав можливість недопущення їх до виконання своїх повноважень через «блокування» складання ними присяги.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що на сьогоднішній день установчі повноваження парламенту України посідають чільне місце серед інших повноважень Верховної Ради України. Основна вимога, якій повинна відповідати діяльність парламенту з реалізації будь яких повноважень — вони повинні здійснюватися на підставі та в межах закону. Натомість аналіз окремих законопроектів, внесених до Верховної Ради України, вказує на те, що досить часто пропозиції, які в них вміщені, виходять за межі повноважень парламенту, визначених ст. 85 Конституції України, та не повною мірою узгоджуються з існуючою конституційною моделлю взаємовідносин парламенту України з іншими органами державної влади (передусім, Кабінетом Міністрів України та Президентом України). Спроби законодавчого корегування установчих повноважень парламенту України, визначених Конституцією України, фактично означають намагання законодавчо визначити повноваження, не передбачені Основним Законом України, які виходять за межі компетенції парламенту та можуть бути розцінені як втручання в компетенцію інших органів державної влади, порушення принципу поділу державної влади, що неприпустимо в демократичній, соціальній, правовій державі, офіційний курс на побудову якої проголошено в Україні.

Враховуючи те, що на сьогоднішній день чинне законодавство не відрізняється ані досконалістю, ані стабільністю, правове забезпечення установчих повноважень парламенту України потребує постійного вдосконалення в умовах триваючих наукових дискусій відносно побудови оптимальної моделі державного механізму.

<sup>63</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до статті 17 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (реєстр. № 4375 від 12.05.2009 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35062](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35062).

<sup>64</sup> Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 25. — Ст. 146.

## РОЛЬ ЕЛЕКТРОННИХ МАС-МЕДІА У РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

Павло  
КОЛОТВІН,  
Інститут  
соціальних наук,  
Одеський  
національний  
університет  
імені І.І. Мечникова

У сучасних умовах демократична влада потребує постійного діалогу з громадянами, громадянським суспільством. Такий діалог відбувається як у формі безпосередньої взаємодії, так і за посередництвом мас-медіа. Практика контактів між владою та громадянами, яка склалась у демократичних країнах (які за самою своєю суттю мають потребу в постійному спілкуванні між певною частиною суспільства і тими, кого вони представляють) визначається як комунікативний процес.

Актуальність досліджень комунікативної взаємодії між суспільством, мас-медіа та головним законодавчим органом країни — Верховною Радою обумовлена технологічним розвитком електронних мас-медіа та Інтернет та проблемністю існування свободи слова у нашій країні як необхідного атрибуту демократичної політичної системи.

Мас-медіа відіграють провідну роль у взаємодії державних інституцій та громадян в умовах демократичного режиму, вони виступають одним із важливих компонентів у взаємодії між керуючою і керованою сторонами.

Сьогодні вирішальним управлінським ресурсом, поряд із фінансово-економічним, виступає володіння інформацією та знаннями, тоді як роль безпосереднього державного примусу зменшується, він втрачає ефективність.

Однією із головних характеристик сучасного демократичного процесу виступає відкритість влади вимогам суспільства, саме тому у політичній системі дедалі важливішу роль відіграють мас-медіа, які забезпечують функціонування простору вільних дискусій, сприяють прозорості влади та її відкритості до діалогу.

Діяльність мас-медіа може мати суттєві та важливі політичні наслідки, оскільки сам характер масової інформації визначає значною мірою ставлення аудиторії до політичної реальності, сприяє інформуванню суспільства щодо дій влади. Вільний доступ до відкритої інформації щодо підготовки, ухвалення та втілення у життя політичних рішень, виступає в якості однієї з передумов забезпечення прозорості та підзвітності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Можна стверджувати, що сучасні електронні мас-медіа виступають механізмом «підтримання конкуренції за державну владу, зокрема вони: — змінюють систему представництва громадянських інтересів; — створюють нові форми комунікації у сфері публічної влади; — перетворюють політику у медіа процес; — віртуалізують політичний простір, створюють «гіперреальність» [7, 365].

Політична боротьба зі сфери політичних ідеологій, партійних та/або бюрократичних організацій змістилась у сферу віртуальних іміджів та політичних технологій. Можна погодитись із думкою Ю. Габермаса, що «технологія стає конкурентом політики», а нерівність тепер означає неможливість для певних верств населення доступу до знань та інформації [Див. детал.: 1].

Вельми цікаву думку щодо взаємодії між політикою, державними інститутами та світовою мережею висловив виконавчий директор компанії *Google* Ерік Шмідт (*Eric Schmidt*). Він вважає, що Інтернет змінить політику: «Процес виборів зміниться назавжди протягом п'яти років. Люди дізнаватимуться через Інтернет про все, що політики висловлювали публічно, користуючись пошуковими системами... Сервіси, які з'являться протягом п'яти років, дозволять кожному громадянину перевірити, чи сказав народний обранець правду, порівнявши його слова з тим, що той говорив і робив раніше» [6]. На думку Е. Шмідта, саме завдяки Інтернет депутати будуть завжди перед публікою, а не час від часу, в ході зйомок інтерв'ю і прес-конференцій.

В результаті інформаційних кампаній політична влада переходить до тих, хто вдало використовує можливості телебачення та Інтернет, а не до тих, хто вмів урядувати в економічній, соціальній та інших сферах. У цих умовах політика може означати не лише захист інтересів громади, а і вміння використовувати інформаційні ресурси, вести інформаційні війни. Демократія участі з безпосереднім доступом громадянина до джерел інформації залишається далекою від реалізації, і це призводить до нових конфліктів.

Протягом останніх років українські політики знаходяться у стані перманентної виборчої кампанії, яка за своїми «правилами та логікою відрізняється від організації державного управління, яке потребує консолідації та мобілізації ресурсів для досягнення цілей загальнонаціонального розвитку» [7, 370].

Окрім цього, з'являється протиріччя між обмеженими інформаційними можливостями окремої людини щодо сприйняття і переробки політичної інформації та її існуючими масивами. Фактично в електронних медіа існує велика кількість зайвої інформації, особливо в Інтернет, що унеможливорює сприйняття корисної для громадянина інформації, ускладнює прийняття

раціонального політичного рішення. Як альтернатива цьому, з'являється феномен електронної демократії. Глобальне розповсюдження Інтернету, який включає в себе інформаційну та комунікативну технології на основі відкритих стандартів, у поєднанні з реформами державного управління, відомими як Новий Публічний Менеджмент, позиціонує електронний уряд як важливу та розвиваючу складову порядку денного модернізації.

Електронний уряд обіцяє зробити процес урядування більш ефективним, краще реагуючим на зростаючі вимоги часу, більш прозорим та легітимним, а також впровадити кращі публічні послуги, забезпечені новими технологічними можливостями.

З іншого боку, формування «масового суспільства» знижує потребу громадян у публічному політичному діалозі із владою, поширеним стає «демократичний конформізм», або байдужість більшості населення до участі у політиці. Поява феномену «демократичного конформізму» сприяє підвищенню самостійності правлячих груп, а за відсутності суспільного обговорення суспільно значущих тем робить пріоритетним принцип «співвідношення сил» над принципом консенсусу при прийнятті рішень.

У нашій країні проблеми парламентаризму пов'язуються, не в останню чергу, з відсутністю прозорості у діяльності як ВР України в цілому, так і окремих депутатів. Переваги пропорційної виборчої системи (такі, як структурований парламент) нівелюються імперативним мандатом, який дозволяє лідерам та спікерам фракцій говорити від імені більшості депутатів, про якісну законотворчу діяльність яких суспільство фактично не проінформовано.

З точки зору комунікативної взаємодії, інформаційний простір, що склався в Україні, поділено між групами впливу (фінансово-промисловими групами) та органами державної влади і місцевого самоврядування, які виступають в ролі засновників чи співзасновників мас-медіа. Проте, в інформаційному полі відсутня позиція, яка б репрезентувала інтереси суспільства. На наш погляд, таку нішу мало б зайняти суспільне телебачення.

Завдяки розвитку Інтернет та електронних мас-медіа з'явилась реальна технологічна можливість нового етапу інформування громадян щодо діяльності влади, головним чином парламенту (це стосується трансляцій засідань, громадського моніторингу та контролю).

В майбутньому зміни, які викликані широким використанням мережевих комунікацій, можуть сформувати якісно іншу суспільно-політичну систему. Так, р. Даль відзначає, що «телекомунікаційні технології грають ключову роль в створенні передумов «передового демократичного суспільства», в якому політичні рішення спираються на думки народу» [Цит. за: 4, 55].

З розвитком нових комунікативних технологій стає реальною «третя доба демократії» [4, 55]. Електронна демократія стає дієвим засобом участі громадян у функціонуванні демократичних механізмів, які можуть допомогти відродити інтерес до політики і демократичного процесу. Це, у свою чергу, дозволяє використання інструментів електронної демократії з метою розширення можливостей участі в політичному житті, особливо для інвалідів, яким раніше було важко фізично брати участь в демократичних процедурах.

На думку російського вченого Л. Вегера важливим чинником подальшого розвитку парламентаризму стає «пряма демократія», джерело якої знаходиться у діяльності мас-медіа [Цит. за: 3]. За допомогою мережі Інтернет громадяни можуть брати участь в законотворчому процесі, у тому числі через механізм електронного голосування, опитувань громадської думки, референдумів.

Окремо стоїть питання, пов'язане з відкритістю парламентських засідань. Особливо це актуально для України, оскільки існує безліч прикладів, коли Верховна Рада й регіональні законодавчі органи ухвалювали закони та документи, що виражали вузькогрупові і, навіть, приватні інтереси. В першу чергу, це пов'язано з відсутністю можливості постійно слідкувати за законотворчим процесом. В Україні існує телеканал РАДА, який здійснює прямі трансляції засідань Верховної Ради України. Проте, на наш погляд, цього недостатньо. Таку ж інформацію суспільство має отримувати і щодо діяльності обласних та міських рад. Так, у Шведському місті Мін (*Min*), через Інтернет йде пряма трансляція засідання міської ради, більше того, депутати приймають під час засідань питання від громадян і ведуть з ними діалог. Подібні комунікаційні системи створюються в низці європейських країн [Див. детал.: 2].

Аналогічні, щоправда, поодинокі приклади можна знайти і в Україні. Так, у 2009 році один всеукраїнський провайдер власним коштом транслював кілька засідань Рівненської Обласної Ради, яка погодилася на цей експеримент. Як відомо, аудиторія трансляцій пленарних засідань облради була досить широкою, оскільки виборцям цікаво «хто і як» вирішує долю краю.

Крім того, виборець може дивитись засідання парламенту в реальному часі. В Інтернет існує технологічна можливість створювати архіви цих засідань, з якими можна ознайомитись у будь-який час.

Сьогодні саме завдяки телебаченню більшість громадян нашої країни одержують політичну інформацію, яка виступає складовою їх раціонального політичного вибору, стає основою оцінки політиків та громадських діячів.

Проте, так як український телевізійний простір поділений між групами впливу (фінансово-промисловими групами) та органами державної влади, то єдиною можливістю виборцю зробити свої власні політичні висновки залишається саме наявність цих нових комунікаційних технологій, які дозволяють кожному виборцю самостійно переглянути, яким чином обрані ним законодавці захищають його інтереси в ході засідань Парламенту.

Вагомим аргументом на користь трансляції засідань Верховної Ради в Інтернет може слугувати той факт, що традиційні мас-медіа працюють переважно в режимі інформаційного монологу. Комп'ютерні технології відкривають можливість діалогу — реакції аудиторії на дії парламентаріїв. Кожен, хто має доступ до мережі, може виступати в якості одержувача та відправника інформації. Суспільна мережа дозволить забезпечити постійний суспільно-політичний диспут з можливістю електронного зворотного зв'язку в режимі реального часу між владою і громадянами.

Отже, залежність громадян від партійних організацій і груп інтересів, які за допомогою фінансових ресурсів контролюють комерційний сегмент мас-медіа, може бути зведеним до мінімуму.

Крім того, парламентські слухання в Інтернет зможуть сприяти подоланню негативної тенденції до зниження рівня політичної участі, особливо це стосується молоді, яка в основному не виявляє зацікавленості до політики. За допомогою різного роду форумів та блогів, на яких існує можливість обговорювати засідання в прямому ефірі, ділитися інформацією та своїми враженнями, існує можливість залучити українське суспільство до серйозної та раціональної аргументації в ході політичного діалогу. Тут можна навести думку А. Фог, що, за відсутності демократичного діалогу, виборці залишаються заручниками політичної пропаганди, яка містить безглузді гасла, що позбавляють громадян зацікавленості у раціональній аргументації у ході політичної боротьби та «переповнює їх цинізмом» [5].

На цей час в Інтернет існує багато різноманітних проєктів та ініціатив, які позитивно впливають на розвиток парламентаризму. Подібні комунікаційні ініціативи ґрунтуються на ідеї про те, що у більшості громадян не вистачає часу, інформації і мотивації для активної (а головне — осмисленої) участі в суспільно-політичному житті.

Мережі вирішують проблему тимчасових обмежень завдяки асинхронній природі комунікацій: «користувачі можуть в слухний для себе час поставити питання і отримати відповіді від депутатів і співробітників міських і муніципальних органів» [4, 60].

Цікавим прикладом суспільно-політичної освіти і цивільної ініціативи за допомогою Інтернету є американська *Civic Practices Network (CPN)*. Мережа об'єднує зусилля ініціативних громадян і активістів різних організацій по всій країні. *CPN* — своєрідний електронний журнал і форум, що дозволяє ділитися власним досвідом і виробляти спільні підходи в області місцевого самоврядування і громадського будівництва [Див. детал.: <http://www.cpn.org/>]. За ініціативою вчених Массачусетського технологічного інституту було розроблено інтерактивну базу даних, яка дозволяє громадянам вільно додавати і отримувати інформацію, яка стосується посадових осіб, депутатів і політиків.

Ця база даних отримала назву *GIA — Government Information Awareness*. Окрему роль в процесі демократизації та подальшому розвитку парламентаризму в світі відіграють *web* ресурси під загальною назвою «*Open networks*».

З'явилися вперше ці ресурси на початку 90-х років в США (Клівленд, Санта-моніка, Сіетл). На цих Інтернет-ресурсах можна дізнатися про некомерційні організації міста, ознайомитися з соціальними проблемами, подивитись останні міські новини. Є можливість через Інтернет звернутися до регіонального омбудсмена та представників у місцевих радах.

Зараз активно розвивається інтерактивне інтернет-телебачення *SITV* (від англ. *Shares Interactive TV*, скорочено — *SITV*), яке дозволяє будь-якій людині створювати свій інтерактивний телевізійний канал, а також переглядати відео-контент інших користувачів. Для цього достатньо наявності веб-камери, ТВ-тюнера та реєстрації на спеціалізованому сайті [www.opentv.com](http://www.opentv.com).

На відміну від звичайного телебачення, інтерактивні мас-медіа передбачають можливість безпосередньої дії: якщо програма йде у записі, її можна обговорити в реальному часі з іншими глядачами, а якщо у прямому ефірі, то можна вступити у діалог з головними героями програми.

На наш погляд, така технологія — це ще один важливий чинник подальшого розвитку парламентаризму, у тому числі в нашій країні.

Таким чином, за допомогою інтерактивного телебачення можлива не лише самореклама, але і ділове спілкування з іншими представниками політичної еліти. Це можуть бути політичні дебати, при

цьому будь-який глядач може приєднатися до діалогу і висловити свою думку. Також інтерактивне телебачення дозволить будь-якому політику якісно виконувати свої обов'язки, даючи консультації online тим своїм виборцям, які територіально знаходяться достатньо далеко, щоб звернутися до приймальні.

Що стосується країн з авторитарним режимом правління, то в своєму дослідженні *Open Networks Closed Regimes*, американські вчені *Shanthi Kalathil* та *Taylor C. Boas*, вивчаючи приклад країн з авторитарною системою влади (Китай, Куба та ін.) зробили висновок, що Інтернет допомагає з часом трансформувати авторитаризм у демократичний парламентаризм: «Жорсткого регламенту і правового регулювання Інтернет немає, оскільки немає необхідного технічного забезпечення. Одним з принципів функціонування Інтернет є так званий «принцип малої надійності», що дозволяє всій мережі функціонувати, навіть якщо деякі (а може бути, і багато) його вузлів будуть фізично знищені. Саме тому в Інтернет немає «головного комп'ютера», захват якого означав би контроль над всією світовою інформаційною системою. Такий контроль технічно неможливий. В Інтернет можна вгледіти символ лібералізму і свободи» [8].

Таким чином, за допомогою нових технологічних рішень не лише політичні активісти, а і більшість громадян може організовано та системно артикулювати власні проблеми, висловлювати вимоги, робити надбанням гласності діяльність влади, допомагати один одному в справі відстоювання прав та свобод, контролювати офіційні органи і посадових осіб, а отже сприяти розвитку парламентаризму.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості : дослідження категорії «громадянське суспільство» / Габермас Ю. — Львів: Літопис, 2000. — 320 с.
2. Джонс Э., Клифт С., Нордстром Н. Електронна демократія: використання інформаційних технологій для поширення можливостей громадян — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.microsoft.com/Rus/Government/newsletters/issue18/07.msp>
3. Потятиник Б. В. Медіа: ключі до розуміння: [Серія: Медіа-критика] / Потятиник Б.В. — Львів: ПАІС, 2004. — 312 с.
4. Туронок С.Г. Інтернет и политический процесс [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2003/12/13/0000139411/006tURONOK.pdf>
5. Фог А. Передбачувана й справжня роль мас-медіа в сучасній демократії [Електронний ресурс] / А. Фог // Медіакризис. — Режим доступу: <http://www.agner.org/cultsel/mediacrisis.pdf>
6. Шмідт Э. Інтернет змінює політику [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://cetki.com/2006/10/10/internet\\_meniaet\\_politiku.html](http://cetki.com/2006/10/10/internet_meniaet_politiku.html)
7. Яковлев Д.В. Трансформації політичної влади в інформаційну добу / Д.В. Яковлев // Вісник ОНУ : соціологія і політичні науки. — Одеса : Астропринт, 2007. — Том 12, вип. 6. — С.364–371
8. Shanthi Kalathil and Taylor C. Boas, *Open Networks Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule* [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://h2obeta.law.harvard.edu/223127>

## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Ксенія  
СЕЛІНА,  
Інститут  
соціальних наук,  
Одеський  
національний  
університет  
імені І.І. Мечникова

Перманентні кризові явища у політичному просторі нашої країни обумовлюють необхідність модернізації влади. Актуальність теми даного дослідження обумовлена тим, що формування комплексу практичних заходів з модернізації влади в Україні шляхом трансформації бюрократії на раціональних засадах із урахуванням цінностей парламентаризму дозволить оптимізувати та демократизувати роботу Верховної Ради, покращити якість її роботи.

Мета роботи полягає у дослідженні процесів модернізації, визначенні місця та ролі парламентаризму, парламентських цінностей у реформуванні бюрократичної владної системи у нашій країні. Поставлена мета обумовила наступні завдання дослідження:

- проаналізувати парламентські цінності як основу демократизації суспільства та модернізації влади;
- дослідити теоретичні основи ролі раціональної бюрократії у модернізаційних процесах;
- визначити характеристики пострадянської бюрократії, які стають на заваді розвитку парламентаризму в Україні.

Об'єктом даного дослідження виступають модернізаційні процеси, типові та специфічні ознаки й риси суперечливих модернізаційних процесів від традиційного до постсучасного суспільства, а предметом дослідження — роль раціональної бюрократії та парламентаризму у процесі модернізації влади в Україні.

Дослідженню явища бюрократії, процесам її становлення, генези й функціонування присвячені роботи таких зарубіжних та вітчизняних вчених як М. Вебер, Л. фон Мізес, М. Масловський, В. Апанасевич, Л. Солонько, М. Примуш та ін. Феномен радянської бюрократії проаналізовано у роботах таких авторів, як М. Джилас, В. Плотніков, О. Крижановська, О. Тарасов, М. Восленський та ін.

Проблемам раціоналізації політичної взаємодії, ролі раціональності у сучасному суспільстві присвячено роботи вітчизняних та зарубіжних дослідників, таких як М. Вебер, Р. Бендикс, Д. Бітем, М. Олсон, Ю. Давидов, В. Федотова, О. Кравченко, В. Култигін, Д. Яковлев та ін.

Модернізаційні процеси досліджували такі зарубіжні вчені, як Е. Гідденс, Р. Інглехарт, О. Тоффлер, П. Штомпка, С. Гантінгтон, Й. Тернборн, Е. Д. Кінг та ін. Серед вітчизняних дослідників можна виділити комплексні ґрунтовні праці М. Пірен, М. Михальченка, В. Холода, В. Горбатенка та ін.

Проблемам впровадження парламентських принципів функціонування політичної системи присвятили свої праці Ю. Ганжуров, В. Журавський, Ю. Древаль, П. Кислий, Ч. Вайз, В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова, С. Рябов, А. Георгіца та ін.

Модернізацію як соціально-політичне явище можна трактувати як послідовний процес розвитку, еволюції, поступових змін, що ведуть до більш раціонального впорядкування суспільства, сприяють підвищенню ефективності політичної та економічної діяльності.

Різноманітні інтерпретації процесу модернізації збігаються в одному: вони визначають модернізацію як перехід від традиційного суспільства до якісно нового ступеню розвитку — індустріального.

Наприкінці ХХ ст. поняття «модернізація» набуває якісно нового значення із заміною індустріальної фази розвитку суспільства постіндустріальною. У контексті постіндустріального суспільства раціональність, що була притаманна індустріальному суспільству у своєму первинному значенні, трансформується у багатовекторну, плюралістичну характеристику [14, 165–176].

Термін «парламентаризм» у системі наукового знання використовується для обґрунтування засад народного представництва через відповідні державні органи [13] та розуміється політичними науками як сукупність явищ, пов'язаних із практикою діяльності парламенту, його процедурами [5]. Визначальна роль суспільства у демократизації влади полягає у можливості формувати такий надважливий елемент політичної системи, як парламент. Саме тому можна погодитись із тим, що «обов'язковою ознакою сучасного парламентаризму має бути захист прав і свобод громадян — свободи слова, засобів масової інформації, свободи об'єднань» [Цит. за: 5]

На думку українського вченого В. Журавського, «у вузькому розумінні парламентаризм — це система організації і функціонування державної влади, що характеризується поділом законодавчих і виконавських функцій за зверхності парламенту, наявності у нього виняткових прерогатив і повноважень. Парламентаризм у широкому розумінні — це система організації державної влади, яка характеризується вагомою роллю парламенту, передбаченими конституцією можли-

востями його активного впливу на суспільне життя завдяки наявності демократичних функцій (законодавчої, бюджетної, контрольної), процедур та механізмів взаємодії з іншими органами державної влади. В поняття парламентаризму, в широкому розумінні, входить також сукупність поглядів, ідей, спрямованих на утвердження верховної ролі парламенту в системі організації державної влади» [8].

Одним із перших дослідників ролі раціональної бюрократії у процесі модернізації суспільства у зв'язку із поширенням у суспільстві «цілераціонального» типу соціальної дії був німецький вчений Макс Вебер [3].

Раціональна бюрократія досліджується М. Вебером в контексті аналізу легального панування: «Повсякденне панування — це передусім управління. Найчистішим типом легального панування є панування через бюрократичний штаб управління... потребу у сторогому, інтенсивному й прорахованому управлінні, яким його створив саме капіталізм (без якого він не може існувати) обумовлює необхідність бюрократії як ядра управління масами» [2].

Головними ознаками раціонального панування у цьому контексті виступають:

- безперервна, зв'язана правилами, робота службового підприємства у рамках компетенції;
- принцип чиновницької ієрархії, тобто встановлення постійних органів контролю й нагляду за кожним органом влади з правом апеляції або скарги підлеглих на вищестоящих по ієрархічній драбині;
- спеціальне навчання технічним правилам та нормам з метою отримання відповідної кваліфікації;
- принцип повного відчуження штабу управління і засобів надбання — повне відділення службового майна від особистого, службового робочого місця від місця проживання;
- відсутність будь-якого особистого присвоєння місця служби;
- дотримання принципу охайності в документах управління — ділові папери репрезентують собою бюро в якості основи діяльності [Див. детал.: 2].

В аналізі бюрократії М. Вебер проводив чітку межу між управлінським персоналом і тією асоціацією чи корпоративною групою, яка його використовує. Корпоративна група являє собою добровільне чи примусове об'єднання людей, яке обирає керівничий орган для управління його справами. Сьогодні такою корпоративною групою можна вважати депутатський корпус, який використовує адміністративний ресурс.

Американський футуролог О. Тоффлер вважає, що сьогодні йде пошук нових способів організації, проте очікувати на зникнення бюрократичної організації передчасно, — для деяких цілей існування бюрократії є доцільним: «зараз йдеться про модифікацію бюрократії — визнається, що вплив вертикально організованої ієрархії та жорстких бюрократичних структур, що «розцвіли в епоху фабричних труб» мінімізує ефективність будь-якої установи чи компанії» [12]. Він вважає, що бюрократія має дві головних ознаки, які можна назвати «теплі місця» і «канали», через це повсякденна влада потрапляє до рук двох типів адміністраторів: спеціалістів і менеджерів відповідно.

О. Тоффлер також зауважує, що коли виникають ситуації, що не можна віднести до заздалегідь спроектованому інформаційному «теплому місцю», бюрократи втрачають свою раціональність, бо чинник влади замінює розум як основу прийняття управлінського рішення [12].

М. Вебер, розуміючи вади раціональної бюрократії, протиставляючи їй парламентаризм, що надає політиці публічного характеру, на відміну від паперового впливу канцелярії.

Якщо діяльність чиновника має безособовий, формальний характер, то діяльність парламентарія пов'язана з особистою відповідальністю.

Таким чином, однією із головних функцій парламенту є противага раціональному бюрократичному апаратові та контроль над безособовим управлінням, здійснюваний на фундаменті цілераціональної поведінки.

Яскравою ілюстрацією й, одночасно, доказом наявності кризи українського парламентаризму може слугувати соціологічний аналіз, проведений на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив соціологічною кампанією «TNS-Ukraine» на початку лютого 2010р. [4]. Вимірювання рівня довіри до Верховної Ради показало, що цілком не довіряють Верховній Раді 58,2% респондентів, повністю чи переважно довіряють парламенту 12,1% [4]. Три перші позиції причин недовіри до національного парламенту виглядають так: корумпованість депутатів — 46,8%; нездатність народних обранців ухвалювати рішення, що спрямовані на розвиток країни — 32,6%; залежність депутатів від великого бізнесу — 31,2% [4].

Зв'язок депутатів із виборцями можливо подолати через впровадження пропорційної системи виборів за відкритими списками, а також додання у законодавчу базу можливості самовисування кандидатів на місцевих виборах.

В Україні зберігається становище, коли держава є єдиним реальним власником і розпорядником суспільних ресурсів, має можливості їх накопичення й поновлення в процесах економічної, фінансової, суспільної, політичної та інших видів діяльності. Для домінування та панування в суспільстві ці ресурси використовувалися й використовуються державою як капітали.

Номенклатура після нетривалого послаблення своїх позицій на початку 90-х років ХХ ст. уже до середини 90-х знову, як і в радянський період, стала успішно розпоряджатися власністю в умовах уже ринкової, а не планової економіки.

Парламент, виступаючи, з одного боку, захисником і гарантом прав і свобод людини і громадянина, а з іншого — підзвітний і обмежений законом, займає в цих процесах безпосереднє місце, надаючи правове обґрунтування розпорядницькій діяльності.

Не зважаючи на існування офіційної веб-сторінки парламенту України, громадяни не мають доступу до інформації, що стосується фінансової діяльності вищого представницького органу держави. До того ж, порядок здійснення контролю за надходженням коштів до бюджету Рахунковою Палатою законодавчо не оформлений.

Можна погодитись із думкою М. Примуша, що українська бюрократія, як і за радянських часів, приймає рішення відповідно до власної «внутрішньої» логіки, не бере до уваги реальні потреби громадян [10].

Успішність бюрократичних стратегій ведення державної політики визначається збереженням контролю над власністю. Як вважає Л. Солонько «здобуття Україною незалежності було, по суті, бюрократичною революцією, в результаті якої місцева бюрократія дістала незалежність від бюрократії імперського центру. Саме ця обставина є головним суспільно-економічним змістом цієї події. Ми отримали незалежну державу (точніше, фрагмент старої держави став незалежним), але не незалежне суспільство. Радше частина старого єдиного суспільного простору, не набувши специфічності, для існування якої потрібна незалежність, стала підґрунтям, живильним середовищем для апарату чиновників, що зробився незалежним» [11].

Визначаючи характеристики пострадянської бюрократії, слід відмітити її генетичний зв'язок із радянською політичною системою. При цьому можна спостерігати нашарування характеристик нової пострадянської бюрократії на старий фундамент, закритість бюрократичної ієрархії та клановість політичної системи за наявності плюралізму ідеологій, політичних позицій та думок.

Демократизація діяльності Верховної Ради також ускладнюється через відсутність законодавчого закріплення правил етики і дисциплінарної відповідальності депутатів, що визначатиме засади такої етики, контроль за їх здійсненням та передбачатиме штрафні санкції за порушення таких правил [9].

Для забезпечення ефективної діяльності парламенту України необхідно ввести принцип відчуження штабу управління і засобів надбання — тобто введення повного відділення службового майна від особистого, службового робочого місця від місця проживання. У зв'язку з цим, повинен бути переглянутий перелік депутатських пільг та впровадити обов'язкове щорічне оприлюднення фінансових звітів депутатів [9].

Підбиваючи підсумок проведеному дослідженню і формулюючи узагальнюючі положення щодо парламентаризму як основного елементу модернізації політичної системи України можна представити результати проведеного дослідження.

Процеси модернізації політичної системи нашої країни відбуваються на перетині двох просторів соціальної, економічної та політичної взаємодії: пострадянського та постмодерного. Про це свідчить й набуття поняттям «модернізація» якісно нового значення в контексті раціоналізації політики: раціональність, що була притаманна індустріальному суспільству у своєму первинному значенні, трансформується у багатовекторну, плюралістичну характеристику.

На основі дослідження парламентаризму як основи політичної модернізації було запропоноване авторське бачення парламентаризму як основного елементу модернізації політичної системи України при участі раціональної бюрократії.

Подальших досліджень уточнень в контексті визначеної проблеми потребують деякі аспекти раціоналізації політичної взаємодії, зокрема, складові успішної модернізації влади в Україні на основі запровадження принципів парламентаризму.

Саме у зв'язку із цим нагальною стає проблема зміни пострадянської бюрократії, олігархічної та кланової, на раціональний тип бюрократії, за якою буде встановлено дієвий парламентський контроль.

**Список використаних джерел та літератури:**

1. Бендикср. Образ общества у Макса Вебера. [Електронний ресурс]. / Бендикср. — Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/vebobr/08.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/vebobr/08.php)
2. Вебер М. Хозяйство и общество. [Електронний ресурс]. / Вебер М. — Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/veber/tip\\_gosp.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.php)
3. Вебер М.. О некоторых категориях понимающей социологии. Избранные произведения. [Електронний ресурс]. / Вебер М. — М., 1990 — 502с. — Режим доступу: <http://lib.rin.ru/doc/i/79645p.html>
3. Верховна Рада України: низька довіра до великих повноважень. Результати соціологічного та експертного опитувань // <http://parlament.org.ua/upload/docs/Sociology1.pdf>
4. Ганжуров Ю. Парламентаризм як об'єкт електоральної комунікації // Політичний менеджмент. — 2004. — № 5 (8). — С.92–99
5. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці, 1998. — С. 239.
6. Давыдов Ю. Н. М. Вебер и проблема интерпретации рациональности / Давыдов Ю.Н. // Вопросы социологии. — 1996. — № 6. — С. 71–77.
7. Журавський В. С. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). — К., 2002. — С. 105.
8. Лабораторія законодавчих ініціатив. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної ради України. «Біла книга» українського парламентаризму. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://parlament.org.ua/upload/docs/White\\_Book\\_ed.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/White_Book_ed.pdf)
9. Примуш М. Політичні партії поміж сціллою бюрократії та харібною популізму / Примуш М. // Віче. — 2006. — № 1–2. — С. 26–28.
10. Солонько Л. Імперська складова «української ідеології» та пострадянська бюрократія. [Електронний ресурс]. / Солонько Л. — Режим доступу: [http://www.politdumka.kiev.ua/index.php?old\\_site=1&aid=326](http://www.politdumka.kiev.ua/index.php?old_site=1&aid=326)
11. Тоффлер Э. Метаморфозы власти. [Електронний ресурс]. / Тоффлер Э. — Режим доступу: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/Toffl/06.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Toffl/06.php)
12. Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. — К., 2000. — С. 22.
13. Яковлев Д.В. Політична взаємодія як комунікативний процес: медіатизація, демократизація, раціоналізація / Яковлев Д.В. — Одеса : Астропринт, 2009. — 288с.

## УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ МІЖ ВИЗНАННЯМ І ВІДТОРГНЕННЯМ: ПРОБЛЕМА МАСОВОГО ВИЗНАННЯ

Дмитро  
ВІДСОТА,  
Національна  
юридична академія  
України  
імені Ярослава  
Мудрого

Натискаючи клавішами в пошукових системах Google чи Яндекс словосполучення «проблемні аспекти діяльності Верховної Ради України» потрапляєш у світ, який складається близько з 21 тисячі сторінок, де розкриваються проблеми представницького характеру парламенту України, проблеми законодавчого процесу, його формування та структури, проблеми громадського контролю за діяльністю законодавчого органу — питання як теоретичного, так і практичного змісту. Здавалося б, застосування даної інформації могло стати вирішенням даних проблем, однак зрозумівши суть наукової літератури стикаєшся з черговою критикою представницької чи законодавчої функції Верховної Ради, «вічних» політичних суперечок за благополуччя народу, прозорості діяльності парламенту. Не хочеться наполягати на одностайності даних висловлювань, оскільки зустрічаєш поодинокі критиканські статті, в яких явно спостерігаються шляхи подолання вищенаведених проблем діяльності парламенту в українському вимірі.

Повертаючись до теорії розподілу влад, сформованої Дж. Локком, Ш.-Л. Монтеск'є та Ж.-Ж. Руссо, запевняєшся у практичній неможливості досягти гармонії серед трьох гілок влади — надто сильно з них вирізняється законодавча. 1915 року США визнають геноцид вірменів з боку Туреччини, 2003 року Канада — геноцид українського народу. Причому засудження зазначених подій парламентами цих країн уособлюють думку всієї країни. Вирішення парламентом питань засудження геноциду, вислання військ за кордон, законодавче регулювання суспільних відносин, вирізняє його з-поміж інших органів — ніхто більше не уповноважений це вирішувати. Що ж Ви хотіли — представницька демократія.

Чи здатні громадяни самостійно вирішити питання функціонування судової системи, реформування податкового чи житлового законодавства? Хочеться перефразувати вислів У. Черчіля: *«Парламент — поняття неоднозначне та внутрішньосуперечливе, але людство нічого кращого не вигадало»*. Та чи й варто? Адже саме представницькі органи змогли подолати абсолютистську владу (так, часом монархи повертались до необмеженого панування над народом. Але не назавжди, та й ненадовго...), від їх діяльності повністю залежить стан гарантій захисту прав і свобод людини, доступ до механізмів влади, чіткість в роботі державного механізму, а головне — загальна атмосфера в суспільстві. З метою функціонування держави як єдиного механізму, забезпечення і захисту прав та свобод громадян, знадобилися виборні представницькі органи, діяльність яких зачіпає інтереси та сподівання всього народу — від водія до вчителя, від юриста до шахтаря. Після часу необмежених парламентів приходить епоха раціоналізаторських, коли представникам народу доводилося крім емоцій керуватися розумом та суспільною необхідністю. Адже неможливо реалізувати принцип верховенства права та захищати межі свободи громадян у країні, де функціонує парламент з необмеженими повноваженнями. Таким чином, Конституції чи базові Закони про парламент в разі її відсутності (щит громадянина від держави) визначили перелік повноважень, порядок формування та зміни цього представницького органу, що стало гарантією захисту прав та свобод людини від його необмеженого свавілля.

Сучасність ставить до статусу урядовців чи суддів низку вимог, зокрема й необхідність вищої освіти, досвід роботи у відповідних органах чи структурах. І це при тому, що виконавча влада складається з десятків органів, судова система — із сотнів суддів. А що відбувається з вимогами до кандидатів, які обираються до єдиного законодавчого органу? Під час виборів обрання партії «Сильна Україна», НУНСу, БЮТу чи «Партії Регіонів» ґрунтується на народних симпатіях, вподобаннях. Діючий принцип: *«Чим вищий ранг — тим менше вимог!»* повною мірою застосовується і в українській практиці.

Представницький характер Верховної Ради віддзеркалює стан справ в українському суспільстві, і все, що відбувається в парламенті, є адекватним до вимог народу. Верховна Рада України є певним каналом зв'язку між суспільством та державою, органами виконавчої влади. Часом дивуєшся у змісті словосполучення *«представницький характер»*, оскільки часто доводилося чути: *«Найбагатший парламент у Європі представляє інтереси народу, 50% якого знаходяться за межею бідності»*. Невже це є справжнім представництвом народу, до якого так прагнули Б. Спіноза, Ж.-Ж. Руссо, Т. Джефферсон, Дж.С. Мілль чи Р. Дарендорф? Чи є вірогідність, що формування парламенту з бідняків не спричинить небезпеки статкам багатих? З іншого боку, обравши народними депутатами жителів міст, легко відчуваєш кризу сіл, які зараз знаходяться практично за межею існування. Кому краще відомі їх проблеми чи потреби? І хто, як не вихідці

з села, розуміють суть дозволу чи мораторію на продаж землі зсередини, питання якої так і не вирішено до кінця. Про який представницький характер ВРУ можна говорити, коли більшість народних депутатів є жителями столиці?

Внаслідок застосування діючої виборчої системи під час виборів до Верховної Ради громадяни здатні обрати красиву обгортку, бренд — без права впливати на внутрішнє наповнення [1, 25]. Таким чином, лідери та спонсори партій одноосібно вершать формування партійних списків, крок за кроком обираючи «потрібних» представників народу відповідно до кількості отриманих місць. Хотілося б, щоб за настроєм, поглядами та прагненням служили народу. Обраний за діючою виборчою системою претендент на депутатський мандат відчуває свою цілковиту залежність від керівника партії чи його особистого спонсора, але, на жаль, аж ніяк не перед конкретними виборцями [2, 4]. Крайня необхідність зміни політичних еліт за існуючої виборчої системи здається неможливою. Виникає запитання: чи існують шанси на перехід до пропорційної системи з голосуванням за відкриті списки, яка хоча і не є панацеєю від існуючих проблем, але однозначно є кращою за існуючу виборчу систему [2, 5]?

На сьогодні в парламенті зареєстровано більше 10 законопроектів, які передбачають зміни виборчої системи до Верховної Ради України. Дані зміни можуть призвести до зниження рівня представленості певної категорії депутатів. Кому ж тоді приймати дані зміни? Бажання народних депутатів змінити виборчу систему, як і намагання обмежити депутатську недоторканність, здається зараз міражем в 50-ти градусну літню спеку.

Вихід з цієї ситуації вбачається у тому, щоб Конституційний Суд України, за аналогією з розглядом справи про смертну кару, коли парламент не бажав взяти на себе політичну відповідальність за скасування смертної кари, визнав неконституційними положення чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» в частині пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті списки кандидатів на виборах. Якби Конституційний Суд України пішов саме таким шляхом, це дозволило б активізувати зусилля депутатів у напрямі перегляду системи, за якою обираються члени парламенту [2, 8].

Що важче: створити шедевр чи оцінити його? Сутність законодавчої функції полягає саме в ухваленні, а не створенні законів. Практика законодавчої функції парламенту пішла шляхом застосування ідеї Джованні Сарторі: «*Парламент не володіє творчим даром, він володіє даром селективним*». Погодьтеся, написання проекту закону є клопіткою роботою, а його оцінювання вимагає значно менше часу та зусиль. Іншими словами: «*Парламентарі не пишуть, а читають повісті*». Тому серед інших органів державної влади парламенту відводиться довіра саме в оцінці, а не створенні законопроектів.

На думку Ігоря Коліушко, пріоритет у законодавчій ініціативі має належати уряду, оскільки саме уряд є відповідальним за формування і реалізацію державної політики, може залучити до підготовки законопроектів відповідних фахівців, володіє необхідними для цього фінансовими ресурсами, спирається на підтримку парламентської більшості. Хоча не варто забувати і про те, що в багатьох сферах на сьогодні відсутні реформи, і уряд, на жаль, так і не став ініціатором їх проведення [2, 7]. Хоча й намагання провести певні реформи знаходять обурення з боку громадянського суспільства, тим самим поживляючи учать громадян у державних справах.

Що стосується рекомендацій в частині удосконалення здійснення парламентом своєї законодавчої функції, то я підтримую ідею певного обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України, наприклад, шляхом закріплення права законодавчої ініціативи за певною групою народних депутатів України, а не окремими членами парламенту. Адже якби депутат мав переконувати у необхідності внесення підготовленого ним законопроекту відповідну кількість своїх колег по депутатському корпусу, певна частина технічно і змістовно недосконалих законопроектів з-поміж тих, які зараз зареєстровано у Верховній Раді, ніколи б не була зареєстрована [2, 5].

Виконання законодавчої функції призводить до нормування діяльності державного механізму, встановлення та підтримання в країні необхідного правового порядку, затвердження режиму законності; сприяє захисту прав та свобод людини, стабільній атмосфері в суспільстві, забезпечуючи тим самим його поступальний розвиток.

Поверховий огляд кількості законів, прийнятих з 2007 по 2009 рік (близько 2 тисяч законів), на перший погляд підтверджує сумлінне виконання даної функції. Очікуване застосування 6% даної кількості Законів завершилось частковим чи повним визнанням їх КСУ такими, що не відповідають Конституції України [2, 4]. Викликає занепокоєння дія тих Законів, застосування норм яких порушують гарантовані Конституцією права громадян. В результаті такої практики

доводиться чекати рішення Апеляційного Суду Київської області, щоб внаслідок «неоднозначності застосування ч. 2 ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»: *«Дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється»* подати конституційне звернення до Конституційного Суду України про визнання даної норми неконституційною. Оскільки в результаті застосування вищезазначеного положення молодим матусям доводиться захищати гарантовані конституцією права своїх дітей — на освіту, заборону дискримінації. На жаль, такі випадки непоодинокі.

Причини недосконалості законів криються в недостатньому рівні професіоналізму як членів парламенту, так і тих, хто забезпечує його діяльність, у відсутності незалежної експертизи законопроектів, недотриманні Регламенту, відсутності громадського контролю за законодавчим процесом. На думку Миколи Козюбри: *«...причина полягає в тому, що існує глибокий розрив між зафіксованими у Конституції європейськими цінностями і реальним станом сприйняття цих цінностей, у тому числі і політиками. За радянською традицією європейські цінності для переважної частини депутатського корпусу залишаються виключно фасадом — вони не стали невід'ємною складовою свідомості народних депутатів України (як, до речі, і значної частини суспільства в цілому)»*[2, 4]. Виконання законодавчої функції зводиться до нового розподілу владних повноважень (на який політична еліта дивиться під кутом зору власної політичної вигоди, доцільності політичного моменту) — про вдосконалення процедурних норм і процесуальних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина суперечок майже не виникає. Так само, як і самої проблеми.

Вирішенням проблеми зменшення кількості законопроектів та підвищення якості законів у європейських парламентах, зокрема, — у Великобританії, слугує процедура дозаконодавчої експертизи проектів законів. Суть цієї експертизи полягає у тому, що перед початком розгляду законопроекту він оприлюднюється, після чого юристи та експерти можуть висловити свої зауваження та пропозиції до нього, на підставі яких уряд може суттєво доопрацювати законопроект і підвищити його якість, або ж висловити свою аргументовану незгоду з висновками, відображеними у отриманих пропозиціях [2, 6]. Застосування даного механізму здійснюється з метою впорядкування правової системи шляхом відкидання сумнівних норм, покращення якості законотворчості. Хто знає, можливо завдяки застосуванню дозаконодавчої експертизи не було б поспішних рішень та всякого роду порушень прав людини.

Загальновизнаним є факт, що *народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі; голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто* (зазначені положення підтверджуються і Конституцією України). Невже закріплення за народними депутатами назви *«кнопкодави»* є безпідставним чи необґрунтованим? Через відсутність народних депутатів на голосуваннях, коли їх картки вирішували долю важливих для нашої правової системи законів, існує вірогідність визнання прийнятих подібним шляхом правових актів неконституційними, зважаючи на конституційність процедури їх прийняття та практику скасування конституційної реформи Конституційним Судом України. Не додає це й престижу та авторитету Верховній Раді.

До тих пір, поки Конституція не передбачатиме можливості ухвалення більшості законів простою більшістю від присутніх на засіданні депутатів, виникатимуть проблеми, пов'язані з неспроможністю парламенту ухвалити необхідні закони внаслідок відсутності необхідної кількості голосів (226) на їх підтримку. Крім того, забезпечення можливості ухвалення законів простою більшістю депутатів дозволить вирішити проблему голосування депутатів за себе і за своїх відсутніх колег [2, 8].

Прийнявши закони, парламентарі, знаючи людську природу, не заспокоюються на цьому. Адже яка від них користь, коли прийняті закони не будуть виконуватися (дане зауваження стосується як законів, так і депутатів)? Висуваються твердження, що прийняттю законів має відводитись другорядне місце порівняно з контролем за реалізацією тих законів, які вже ухвалив парламент [2, 5]. Твердження досить суперечливе, однак теж має право на існування.

Відразу хочеться зазначити, що контроль здійснюється не за людьми, що їх порушують, а за державними структурами, до повноважень яких входить виконання Законів. Виходить, що контроль, головним чином, спрямований на діяльність органів виконавчої влади. Свідченням цьому є відповідність кількості міністерств уряду до кількості комітетів, які й здійснюють контрольні функції парламенту.

Однак час не стоїть на місці. Напевно тому і відбувається необґрунтоване збільшення комітетів — кожного скликання (з метою досягнення домовленостей між фракціями) утво-

рюються все нові і нові комітети. Це призводить до дублювання їхніх функцій, у деяких випадках — посилює конкуренцію між ними, ускладнює контроль за діяльністю відповідних міністерств. Саме тому кількість комітетів Верховної Ради України має бути зменшена. Як показує досвід функціонування комітетів Верховної Ради, навантаження щодо здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади розподіляється між ними нерівномірно. Тому необхідно провести більш чітке розмежування компетенції між комітетами, визначити конкретні обов'язки комітетів щодо здійснення парламентського контролю. Підвищення ефективності контролю, що здійснюється комітетами, має передбачати забезпечення прозорості їх діяльності, посилення ролі комітетських слухань як інструменту контролю, належне ресурсне забезпечення роботи комітетів [2, 12].

Нововведенням у контрольних функціях парламенту щодо виконання Законів, як вважає Крістофер Шоу, може слугувати система моніторингу, яка активно впроваджується у Великобританії.

Тільки уявіть: через 3-5 років після прийняття Закону уряд готує звіт про його застосування на практиці і чи «працює» прийнятий закон взагалі. На підставі поданого моніторингу Закон можна змінити чи скасувати, зважаючи на практику його застосування та відповідність «духу» закону [2, 6].

На мій погляд, пріоритетним напрямом в удосконаленні здійснення парламентом своєї контрольної функції має бути реформування парламентських слухань, які на думку самих депутатів є не стільки інструментом парламентського контролю, скільки способом отримання інформації щодо проблем законодавчого регулювання і практики застосування законів. У цьому контексті заслуговує на увагу ідея перенесення слухань з рівня парламенту на рівень комітетів. Тим самим було б створено передумови для більш активного здійснення комітетами контрольної діяльності, особливо у тому випадку, коли законодавство закріпило б механізми забезпечення прозорості комітетських слухань.

Спостерігаючи за процесом парламентських слухань, знов і знов засвідчуєшся у тому, що даний інструмент контролю є формалізованим. Підтвердженням цьому є відсутність депутатів під час слухань. Так для кого їх проводити [2, 9]?

Що стосується тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, то їхню діяльність навряд чи можна вважати ефективною. Діяльність цих комісій є надмірно політизованою, результативність їхньої роботи — невисока. Потрібно активізувати роботу над законодавчим забезпеченням діяльності тимчасових слідчих комісій, у тому числі — шляхом більш чіткого визначення їх статусу, завдань, функцій і повноважень. Якщо цього не зробити, то вони і надалі залишатимуться інструментом піару та з'ясування політичних стосунків [2, 11].

Вважаю потрібним зазначити, що механізми виконання парламентом контрольних функцій були б набагато ефективнішими у разі забезпечення прозорості їх роботи.

Парламент являється Деміургом (творцем) органів державної влади, на якого покладено повноваження у формуванні «коліщаток» державного механізму. Не раз доводилося чути про призначення суддів на посади, надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-Міністра. Шляхом утворення органів чи структур здійснюється реалізація установчої функції парламенту.

В школах, технікумах, вузах, ЗМІ, навіть попри власне бажання ми стаємо свідками роботи Верховної Ради, і якимось само собою формується уявлення про його необхідність, процедуру його формування, коли раз за разом ставимо «галочку» біля улюбленої партії, а головне — оцінюються передвиборчі обіцянки з виконаною роботою.

На офіційному сайті Верховної Ради також проходить оцінювання прозорості її роботи. 72% громадян, які оцінили діяльність нашого парламенту, не задоволені відкритістю роботи парламентарів. Невелика частина — 9% повністю задоволені прозорістю діяльності законодавчого органу України. Цікаво, чи змінилась би відповідь у разі оцінювання виконаної роботи Українського парламенту?

Значний резерв підвищення ефективності діяльності Верховної Ради пов'язаний з рівнем її авторитету та довіри до неї. Складається парадоксальна ситуація, коли рівень довіри до окремих політичних сил, представлених у парламенті, є помітно вищим, ніж рівень довіри до самого парламенту. Ця ситуація може і має бути виправлена за рахунок належного інформаційного супроводу його діяльності. Водночас, важливо звернути увагу на політичну культуру групових та індивідуальних дій парламентарів, ведення політичної боротьби у формах, які б не дискредитували парламент у цілому [1, 46]. Проведення виборів демонструє проблему рівноцінного

підтримання громадянами партій чи кандидатів, що, знову ж таки, призводить до нестабільної ситуації в країні, неможливості сформувавши єдину концепцію розвитку держави. Не стало виключенням і проведення місцевих виборів, коли кандидати в мери отримують посаду завдяки перевазі в декілька голосів.

Не розумію одного: на чергових виборах ми знову будемо підтримувати політичні партії, які зараз формують склад парламенту: шляхом агітації, роздавання передвиборчих програм та газет з фото кандидатів, й звичайно — підтримаємо потрібну партію, кинувши бюлетня до урни. Незважаючи на невдоволеності, втрачені мрії. Й знову по колу. Невже не набридло?

Переважну більшість практичних пропозицій вже висували раніше. Однак новизна моєї праці полягає в тому, що ці принципи я об'єднав разом та виклав у взаємозв'язку; окрім того, як на мене, значною мірою новими є висунуті на їхню користь аргументи.

Парламенти теж допускають помилки. Але безсумнівним є те, що без парламентів, без парламентаризму — демократія неможлива. Невже ніхто навіть не задумується, що депутати представляють інтереси народу в кращому початку, що мораль (етика) керує депутатами, причому мораль суспільства в цілому, а не мораль рідних чи регіонів дитинства? Так, вони слуги всього українського народу, постають уособленням його волі, здорового глузду. Подібний до народу, він вільний, не має прямих обов'язків. Такий він, депутат — виконавець обов'язків для гідного і успішного існування громадян, в той же час не пов'язаний жодним чином з власним народом. Мабуть, знову до наступних виборів.

### **Список використаних джерел та літератури:**

1. Парламент в Україні: тенденції та проблеми становлення // Національна безпека і оборона. № 2 (38). — 2003. — 68 с. // <http://www.uceps.org/magazine>.
2. Тези виступів учасників міжнародної конференції «Європейські парламентські традиції та українські реалії» (3–4 березня 2010 року, Київ); 15 с. // [http://parlament.org.ua/upload/docs/Thesis\\_WB.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/Thesis_WB.pdf)

Анастасія  
СБОЄВА,  
Донецький  
державний  
університет  
управління

## ПОЛІТИЧНА ОПОЗИЦІЯ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Досліджено загальні засади діяльності політичної опозиції. Висвітлено суть і зміст поняття «політична опозиція», подано найважливіші характеристики її ролі в державах зі сталою демократією, розкрито основні форми і методи діяльності цього політичного інституту, особливості його функціонування. Сформульовано мету опозиції, яка полягає в приході до влади, самостійному позиціонуванні та виборі власної моделі поведінки серед різних владних і політичних акторів. Визначальним чинником під час вибору лінії поведінки опозиції завжди є потреби і вимоги електоральної бази, що зумовлює відповідальність партії за свої дії перед виборцями. Уточнено головні завдання опозиції, суть яких не лише в боротьбі за владу та її скинення, а також у тому, щоб наявну систему змінити, виправити і поліпшити.

Під опозицією в широкому значенні розуміють політичні сили, які відстоюють альтернативні щодо правлячої політичної сили ідейні політичні моделі та принципи розвитку. У демократичних політичних системах опозиція існує в інституціоналізованій формі — тобто як парламентський інститут зі своїм усталеним історично або визначеним законодавчо статутом і набором прав. У недемократичних системах опозиція, зазвичай, не є легітимним парламентським інститутом, а формує в політичному полі суспільну контреліту та спонукає до розвитку громадські рухи.

Мета статті — розкрити суть поняття «політична опозиція», визначити засади її діяльності; проаналізувати на рівні політичних партій відносини влади й опозиції, а також окреслити роль і значення інституту політичної опозиції для демократизації українського суспільства.

Щодо наукового опрацювання теми, то проблематику, яка є в основі вивчення політичних партій, досліджували Р. Даль, М. Дюверже, Дж. Сарторі, а питання становлення, ролі і значення партій в українському суспільстві — М. Обушний, М. Примуш, Ю. Шведа, П. Шляхтун, В. Яблонський; деякі аспекти діяльності політичних партій вивчають А. Колодій, В. Піча, В. Рубан, О. Хімченко. Однак політичну опозицію як умову демократичного суспільства ці вчені проблематику не розглядали, що й становить наукову новизну статті.

У процесі з'ясування суті опозиції виникають неоднозначні оцінки, які, більшою мірою, стосуються не так самого поняття, як характеру, типів і форм функціонування опозиції, а також способів її реалізації в межах політичної системи. Слід керуватися не лише ціннісним підходом, а пояснювати існування опозиції органічною потребою органів влади та суспільства у постійному оновленні. Треба враховувати і структурно-функціональний підхід, що дає змогу класифікувати опозицію та розглядати її крізь призму функцій, які вона виконує.

Опозиція — правління тією частиною публіки, яка засуджує урядову систему і прагне змінити її; щоправда, це правління — суто моральне, воно не володіє жодними примусовими засобами щодо своїх супротивників чи своїх прихильників, спроможне діяти лише через вплив, але гідність і усвідомлення всіх своїх прав йому не менш необхідні [2, 72].

Розмаїття методів і форм опозиційної політичної діяльності, незалежно від її формалізації, можна спостерігати наочно у практиці багатьох демократичних країн, де опозиція є сталим, повноцінним і життєздатним політичним інститутом. Його докладно описано в багатьох дослідженнях, автори яких фактично одностайні у трактуванні опозиції як політичної сили, що домагається корекції курсу влади в бік проведення публічної соціально значущої політики та кваліфіковано генерує альтернативну урядовій політику.

Опозиційна дія була ще у грецькій міфології. Виявом демократії у Карфагені були народні збори, які, в разі недосягнення згоди між царями та членами ради старійшин, мали вирішальний голос під час ухвалення рішень; кожен учасник мав змогу висловитися проти висунутих пропозицій. Виявом політичної опозиційності у Стародавній Греції та Стародавньому Римі були «філіпіки». Християнство запропонувало ідею протиставлення насильницьким формам боротьби і, як не парадоксально, Христос теж проповідував опір, але принципово інший опір — добром: коли вдарить тебе хто в праву щоку, підстав йому ліву (протест добром). У період Середньовіччя політична думка помістила в серцевину суспільного життя «підданого», який мав палко вірити: політичний уряд — від Бога, отже, повставати проти нього не лише протизаконно, а й безбожно.

Упродовж тривалого часу опозицію в Європі розуміли як опір державі із застосуванням сили, а її нелегалізовану форму розглядали як бунт. Усвідомлення опозиції як необхідного та невід'ємного компонента держави і суспільства зростає з поширенням політичних док-

трин лібералізму. Серед основних причин формування політичної опозиції правлячому режиму дослідники, зазвичай, називають соціальне розшарування в суспільстві, національну нерівність, недосконалість виборчої системи, розчарування в ідеалах панівного ладу, розкол еліт і незадоволені амбіції окремих діячів.

З огляду на розподіл влади між президентом і парламентом, у парламентсько-президентських республіках прем'єр-міністри і їхні кабінети сильніші, тому можуть приділяти менше уваги запитам окремих груп населення. Якщо опозиційність парламентської меншості стосовно більшості та уряду є опозиційністю, то формування лінії відносин з главою держави завжди залишатиметься відкритим питанням, відповідь на яке залежатиме від політичного змісту та політичних намірів опозиції. І нема підстав стверджувати, що визначальними та домінуючими в цьому процесі завжди будуть політичні інтереси.

Мета опозиції – прийти до влади, тому вона самостійно вирішує, як себе позиціонувати та які моделі поведінки вибрати щодо різних владних і політичних акторів. Таке самовизначення не може бути пов'язане з будь-якими законодавчими вимогами і регулятивами. Вирішальний чинник вибору лінії поведінки опозиції завжди перебуватиме в електоральній площині, звідки й випливає її висока відповідальність за свої дії.

Основне завдання опозиції, на думку Ф. Гізо, – боротьба, але не тільки для того, щоб скинути (якщо це їй вдасться) систему управління, яку вона вважає поганою, а й щоб цю систему змінити, змусити її стримувати себе і йти на поступки навіть тоді, коли вона всесильна. Опозиція має переслідувати владу по п'ятах, досить часто траплятися на її шляху, виглядати добре озброєною, аби примусити владу звертати увагу на опозицію, навіть якщо влада відкидає опозицію і навіть перемагає її [2].

Президент (зокрема, в Україні), інколи може виступати як політичний партнер опозиції, оскільки навіть незгода з ним у якихось питаннях не означає неможливості скористатися тими інструментами впливу на політику, які є в його розпорядженні (наприклад, правом вето ухвалені Верховною Радою закони). Також опозиція може підтримувати Президента щодо кадрових питань або пропонувати йому «своїх» людей, адже, відповідно до Конституції України, глава держави має квоту на посади в уряді – призначає та звільняє міністра оборони і міністра закордонних справ, глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, половину складу Нацбанку, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, третину складу Конституційного Суду України, Генерального прокурора.

Термін «опозиція» в перекладі з латини означає «протиставлення». У широкому значенні – це сукупність поглядів і дій, що мають характер інакомислення та невдоволення чинним режимом. У вузькому розумінні – перенесення політичної опозиції в рамки політичної системи, в якій вона торує шлях до інституалізації. Під опозицією як політичним інститутом розуміють регламентовану чи нерегламентовану чинним законодавством діяльність партій і рухів, що змагаються за здобуття влади.

Функції опозиції в політичному процесі різноманітні: це головний канал висловлення соціального незадоволення станом речей, важливий чинник майбутніх змін і політичного оновлення суспільства. Критикуючи офіційний курс уряду та беручи участь у законотворчому процесі, опозиційна партія має змогу домагатися принципових поступок від адміністрації, що перебуває при владі, коригувати її політику, підтримувати в належному тонусі правлячу партію, надавати розвиткові країни необхідної динаміки, обмежувати зловживання владою, порушення громадянських і політичних свобод населення, перешкоджати зміщенню курсу уряду вліво чи вправо від політичного центру, гарантувати підтримку соціальної стабільності, сприяти діалогу правлячої та опозиційної партій [4, 326].

Опозиція і влада мають засвоїти цивілізовані правила відносин і керуватися у своїх взаєминах законом. Важливо зробити політику влади публічною, насамперед – щодо визначення стратегії розвитку країни в економічній, соціальній, науково-освітній та інших сферах. Опозиція може і повинна пропонувати свої погляди на стратегію країни та перебіг економічних і політичних реформ, доводити населенню їх раціональність і, базуючись на цьому, боротися за представництво в законодавчій і виконавчій владі.

Розвиток політичної системи, яка враховує існування опозиції, конкуренції або змагання між урядом та його опонентами, – важливий аспект демократизації. Протне демократизація і розвиток опозиційної діяльності не є ідентичними – друге доповнює перше. У розвинутих країнах Заходу опозиція – один із повноправних політичних інститутів, невід'ємний меха-

нізм «стримувань і противаг», на основі якого функціонує політична система демократичного суспільства. Надання опозиційним силам можливості висловлювати відмінні від офіційних погляди та конкурувати з правлячою партією стабілізаційно впливає на політичну структуру суспільства, протидіє виникненню гострих соціальних конфліктів і кризових ситуацій. Обмеження прав опозиції та сфери її діяльності, що властиво авторитарним режимам, трактують як очевидне порушення елементарних демократичних свобод населення. Відсутність дієздатної опозиції в умовах демократії, зазвичай, спричиняє зростання соціальної нестабільності або зумовлює політичну апатію мас. От чому настільки важливо, аби у суспільстві, яке перебуває на шляху до демократії, діяла або перебувала на стадії становлення опозиція.

Коли чинна влада вбачає в опозиції альтернативу собі, то намагається на неї якось реагувати. З цього приводу Роберт Даль пише, що «імовірність того, що уряд терпітиме опозицію, зростає у міру того, як знижуються пов'язані з цим очікувані витрати. Але уряд повинен розглядати раціональність витрат на приборкання опозиції, тому імовірність того, що уряд терпітиме опозицію, зростає у міру того, як зростають очікувані витрати на її приборкання. Чим більше витрати на приборкання перевищують витрати, пов'язані з тим, що треба терпіти опозицію, тим вища ймовірність існування конкурентного режиму. Чим менші витрати пов'язані з тим, що треба терпіти опозицію, тим міцніший уряд; чим більші витрати — тим міцніша опозиція. З цього виходить, що умови, які забезпечують більш високий рівень міцності і для уряду, і для опозиції, сприяють виробленню і збереженню більш широких можливостей для того, щоб опозиція заперечувала дії уряду» [3, 96].

Наростання кризових процесів у суспільстві (коли політичний курс уряду стає непопулярним) дає опозиційним партіям очевидні переваги. У цих умовах, опозиція іде на загострення розбіжностей з правлячими партіями, інколи свідомо збільшуючи ідейно-політичну дистанцію між ними, відхиляючись вліво чи вправо (залежно від орієнтації) від центру. У період відносної соціально-політичної стабільності, коли рейтинг голови виконавчої влади, кабінету міністрів і партій правлячої коаліції досить високий, можливості маневру в опозиції гранично обмежені. Вона змушена маневрувати, озброюватися популярними лозунгами (і по-своєму їх інтерпретувати) та скеровувати вістря своєї критики на окремі найбільш вразливі аспекти діяльності уряду. Але нема гарантії, що це дасть бажані результати. Раніше опонентам влади достатньо було перечекати, «пересидіти» важкі часи, сподіваючись, що рано чи пізно правляча партія допустить грубі прорахунки та баланс політичних сил неминуче зміниться на користь опозиції. Тривалий час така тактика залишалася чи не основною для британської опозиції. Навіть не маючи конструктивної програми, провідна опозиційна партія об'єктивно ставала полюсом притягання для всіх противників політичного курсу уряду і, отже, могла, використовуючи суто його непопулярність, розраховувати на повернення до влади.

На відміну від правлячих партій, можливість впливу керівництва опозиції на своїх прихильників досить обмежена. В його арсеналі немає тих ефективних інститутів заохочення та примусу (насамперед, розподіл посад у державному бюрократичному апараті), якими володіє та які використовує партія, що перебуває при владі. Ядро електорату опозиційних партій, що допомагає їм «триматися на плаву» в несприятливих періоди, становлять їхні члени, активісти і традиційні виборці. Окрім того, представники опозиції можуть розраховувати на підтримку тих прошарків населення, які не задоволені своїм соціально-економічним становищем і статусом у суспільстві.

Саме опозиційні утворення є носіями альтернативних шляхів розвитку країни, «безпристрасними критиками» влади, які вказують на її помилки у внутрішній та зовнішній політиці і слугують основним елементом у системі стримувань і противаг. Головна мета діяльності опозиції — це прийти до влади через демократичні, прозорі вибори, виправити помилки попередніх урядів, зберігши їхні напрацювання, та впровадити в життя свій варіант розвитку країни.

Українська опозиція заявила про себе на повний голос після вибуху «касетного скандалу» 28 листопада 2000 року. В українському суспільстві є своєрідний «політичний спорт» — «гра в опозицію». Деякі політичні сили оголошують себе напівопозицією, конструктивною, непримиренною, парламентською, позапарламентською опозицією; сьогодні позиціонують себе як опозиція, а вже завтра вони — «друзі влади» і т. д. Основа таких опозицій — тимчасові розбіжності з кадрових питань, тривіальні суперечки з поточних питань або передвиборна тактика, відповідно до якої лідери деяких партій з кон'юнктурних міркувань видають себе за опозиціонерів. Загальновідома практика, коли той чи інший державний діяч (чиновник,

якого звільнили з посади за зловживання владою, професійну нездатність чи за розкрадання народного добра) за одну ніч стає «опозиціонером» і галасує на весь світ, що його переслідують за опозиційні погляди [1, 12].

Політичні сили вдаються до інсценування опозиційності як процесу пошуку популярності на основі критики влади, процесу штучного «конструювання» політичного стилю, коли акцентують на зовнішніх ознаках, символах, імітують бурхливу діяльність з боротьби зі злочинністю, мафією, чиновництвом, бюрократією. Вони створюють фальшивий імідж, дуже далекий від реальності, аби сформувати привабливий образ «борця за народне щастя». Такі ролі неодноразово приміряли партії, рухи та особи. Вони навіть справляли враження на виборців і здобували винагороду у вигляді депутатських мандатів, посад. Але швидко зникали привласнені іміджі, що мали суто зовнішній характер, а новітні політичні імітатори осідали в столиці держави, не звітуючи перед виборцями про свою діяльність в органах влади [5].

Близькою до інсценувань опозиції є так звана фронда, яка, водночас, і хоче, і не хоче демонструвати свою опозиційність. Розглянемо її ознаки. Основний конфлікт між владою і фрондою — доступ до державної «годовниці». Розгортається цей конфлікт приблизно за такою схемою. Чиновника високого рангу або «олігарха» відсторонюють від влади. І раптом уже наступного дня він починає галасувати: і влада не та, і в державі все йде не так, як треба, і політика помилкова, хоча дотепер вважав, що в країні усе більш-менш «гаразд». Фронда завжди супротивна. Вона виникає не на ідейних засадах, а внаслідок втрати владних позицій, що сприймає як кровну образу. Але це не заважає фрондерів відразу ж приставати на бік привабливих ідейних позицій або бути радикалом без позиції; фронда дуже часто скочується до політичної інтриги, змови, містифікації. На жаль, в Україні за десятиріччя було багато інсценувань, гри в опозицію та фронду. Подолати ці негативні явища, перейти до нормальної взаємодії влади й опозиції — одне з актуальних питань політичного розвитку України.

Під опозицією розуміємо насамперед угруповання, що протистоїть державній владі з метою перебрати на себе її повноваження. Тобто опозиція протистоїть владі, а влада — опозиції. І це — закономірний перебіг політичного життя демократичної країни. Якщо опозиції нема — в країні диктатура. Її наявність — вагоме застереження від узурпації влади. Опозиція в теорії демократії є своєрідним «оберегом» свобод, викривачем негараздів, провідником змін. Це — важливий соціальний інститут, без якого суспільство деградує. Опозиція мусить спиратися лише на внутрішньодержавні сили, а не на зовнішню підтримку. Зовнішні сили — не обов'язково вороги, але вони не мають позитивного заряду (зокрема — в контексті нашої держави).

Недосконалість українського законодавства та нечітке окреслення владних функцій і повноважень, значною мірою, зумовлені конфліктністю політичного процесу в Україні, який, зі свого боку, концентрується і консервується на аспекті «війни юристів» щодо тлумачення прав.

Підсумовуючи, зазначимо, що демократія, за одним із визначень, — це конкуренція, змагання, боротьба між владою й опозицією, аби влада усвідомлювала, що є політична та ідеологічна сила, готова замінити її, повести суспільство далі.

Безмістовність ідеологічної і політичної риторики опозиції стає показником її теоретичної та практичної безпорадності, політичної капітуляції перед необхідністю вирішувати кардинальні суспільні завдання. Це розслаблює, відпускає на волю владу, яка не вбачає в опозиції серйозного супротивника та дозволяє собі сумнівні імпровізації в законодавстві, дотриманні демократичних процедур у сфері свободи слова.

Факт наявності опозиції в державах Західної Європи відрізняється від ситуації, що склалася в Україні. По-перше, наявність опозиції засвідчує, що є чіткі та однакові погляди кваліфікованих професіоналів на функціонування політичної системи. По-друге, засвідчує наявність альтернативи чинній владі: якщо опозиційні сили набирають певний відсоток голосів і проходять у парламент, це є ознакою того, що курс чинної влади подобається не всім, а в опозиційних силах вбачають краще озвучення і втілення власних інтересів. По-третє, наявність опозиції підкреслює, що є інший підхід до вирішення суспільних проблем — відповідно, інакше було б сформовано бюджет, розподілено кошти по сферах, а це розставляє інші акценти у сфері оподаткування, окреслює інший вектор орієнтації на соціальні верстви, класи, прошарки. Фактично саме вони приводять до влади ті чи інші сили. Якщо в державі налагоджено механізм демократичного обрання органів влади, то біля «керма» перебувають саме ті сили, яких потребує суспільство, але в Україні з цим серйозні проблеми. По-четверте (і основне), партії мають бути виразниками суспільних інтересів, і саме з урахуванням цього їх потрібно створювати.

**Список використаних джерел та літератури:**

1. Адамский О. Этой ярмарки краски (о модных цветах и идеях в украинской политике) / О. Адамский // Компаньон. — 1998. — № 3. — С. 14–15.
2. Гизо Ф. О средствах правления и оппозиции в современной Франции / Ф. Гизо // Классический французский либерализм. — 2005. — № 10. — С. 71–80.
3. Даль Р. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція. / Роберт Даль. — Харків: Каравела, 2002. — 385 с.
4. Дюверже М. Политические партии. / Морис Дюверже. — Москва: Академический Проект, 2000. — 374 с.
5. Касьянов Г.В. Україна 1991–2007: нариси новітньої історії. / Георгій Володимирович Касьянов. — К.: Наш час, 2008. — 432 с.

## ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

Андрій  
МОСКАЛЮК,  
Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могиланська  
академія»

Звернення до історичного досвіду завжди було одним із найефективніших засобів боротьби із невирішуваними сучасних проблем. Переоцінка минулого не лише забезпечує нас від помилок, а й дає можливість відібрати найкраще з того, що залишили попередники в усіх сферах суспільного життя. Однак, як би це не прикро звучало, за 19 років незалежності ми так і не навчилися по-справжньому цінувати, а головне — використовувати свої історичні надбання. Яскравим свідченням цього є розвиток вітчизняного парламентаризму — чи не найпопулярнішої теми у дискусіях представників української політико-правової думки кінця ХХ початку ХХІ ст.

Говорити про виняткову роль українського парламенту у світовій історії було б недоречно, зважаючи на досвід Великобританії та Франції — авангардів європейського конституціоналізму, що й досі потужно крокують шляхом прогресу. Разом з тим, не варто також знецінювати того, що дісталось нам у спадок від наших попередників: починаючи з традицій козацького парламентаризму та закінчуючи здобутками ХХ ст. в Українській Народній Республіці, Гетьманській державі П. Скоропадського та ЗУНР.

Безперечно, повне висвітлення досвіду українського парламентаризму в історичній ретроспективі в межах даної роботи є неможливим. Саме тому обмежимося дослідженням інституту парламентаризму у вузьких часових межах, а саме: відтворимо особливості функціонування парламенту за Конституцією Пилипа Орлика 1710 року.

Мета дослідження — оцінити здобутки вітчизняного парламентаризму та знайти шляхи їх практичного застосування в сучасності, а також на основі джерелознавчого аналізу прослідкувати зміну інституту парламентаризму в Україні. Актуальність обраної теми зумовлена, по-перше, важливістю використання історичного досвіду для вирішення проблем сьогодення, про що йшлося вище, по-друге, святкуванням 300-ї річниці Конституції Пилипа Орлика, що обумовлює особливий інтерес до цього документу.

Конституція Пилипа Орлика — це пам'ятка, що, за влучним висловом судді Конституційного Суду України Віктора Шишкіна, «викликає гордість за українство — і водночас гіркоту з приводу величезної інтелектуальної втрати». Гордість, тому що проголошувала провідні європейські ідеї суспільного договору, природних, невідчужуваних прав людини і громадянина, правової та соціальної держави, пропонуючи реальне їх втілення через механізм поділу державної влади на три гілки та чітку ієрархізацію державних посад [2]. Гіркоту ж викликає усвідомлення того, що принципи, задекларовані у Конституції 1710 року, протягом тривалого часу були піддані забуттю і до сьогодні ще не знайшли найбільш ефективного застосування в українському законодавстві [1]. Наскільки ж важливими є ідеї, що містяться у Бендерській Конституції, і який вплив вони можуть справити на розвиток вітчизняного парламентаризму на сучасному етапі?

Як уже зазначалося, у Конституції було детально регламентовано механізм державного управління на основі поділу влади на виконавчу, законодавчу та судову. Законодавча влада, відповідно до ст. 6, належала Генеральній Раді (парламенту), яка мала працювати сесійно і вирішувала найважливіші питання суспільного життя. Формування парламенту відбувалося з урахуванням принципів станового представництва (від Запорізької Січі та великих міст, від генеральних старшин, полковників та представників міщанства) та територіальності (вперше було передбачено введення до законодавчого органу представників від усіх адміністративно-територіальних одиниць — полків [1]). Таким чином, за Конституцією 1710 року фактично встановлювалася парламентська республіка, заснована на традиціях козацького парламентаризму [1]. Виконавчій владі, яку уособлювали Гетьман та Рада генеральної старшини, було відведено підпорядковану парламенту другорядну роль.

Справжнє захоплення викликає філігранно розроблений інститут імпичменту, передбачений статтями 6, 7 та 8. Так, якщо хтось із «народних депутатів» — старшини, полковники, радники — скоїть правопорушення, то його справа має підлягати розгляду Генерального Суду, а не Гетьману (варто порівняти цю норму із ст. 80 Конституції України). Аналогічно, та ж старшина може висловити вотум недовіри Гетьману у разі порушення ним «законів і вольностей батьківщини». Як бачимо, за Конституцією Пилипа Орлика, обмеження дискреційних повноважень виконавчої влади знайшло свій вияв у процедурі імпичменту, яка, на думку багатьох юристів, потребує в сучасній Україні більш чіткої регламентації.

Наступним блоком питань, які варто підняти в даному дослідженні, є основні принципи парламентаризму, розроблені у Конституції 1710 року. Здавалося б, 300 років є занадто великим відрізком часу, щоб говорити про актуальність ідей, на основі яких діяла законодавча влада у ХVІІІ столітті.

Тим не менш, аналіз норм Бендерської Конституції свідчить про протилежне. Своєрідним «концептуальним каркасом» діяльності козацького парламенту (Генеральної Ради) був принцип відповідальності владі. Саме ця ідея згодом знайде втілення у преамбулі Конституції України. У тогочасних реаліях вона проявлялась у двосторонніх зобов'язаннях законодавчої та виконавчої влади (згадані вище парламентський контроль та імпичмент) і, що є найважливішим, у зобов'язанні обох гілок влади перед власним народом. А оскільки принцип відповідальності владі є складовою більш широкої доктрини верховенства права, то можна із впевненістю стверджувати, що модель держави, закладена Конституцією П. Орлика, мала усі шанси на довготривале та «успішне» існування. В зв'язку з цим, постає питання про доцільність зміни форми правління в сучасній Україні, яка уже «встигла» випробувати кілька різних варіантів організації влади, але так і не знайшла оптимального компромісу у протистоянні між Кабінетом Міністрів, Верховною Радою та Президентом, у мінімізації втрат від малоефективної політичної боротьби.

Серед інших принципів парламентаризму, закріплених у Конституції Пилипа Орлика, слід виділити також принцип народного суверенітету, субординації, законності, «несумісності депутатського (старшинського) мандату» та ін. Так ст.8 Орликової Конституції забороняє генеральним старшинам, що постійно перебувають при гетьмані, брати участь у «будь-яких законодавчих, управлінських і військових справах», здійснювати посольську діяльність та виконувати громадські доручення. А ст.6 Конституції містить норму щодо «парламентської етики» та зобов'язує державних мужів дотримуватись права і поважати одне одного.

Які ж уроки можуть винести сучасники із досвіду історії власного парламентаризму? По-перше, на сьогодні Україна потребує ефективної організації взаємодії гілок влади, що в майбутньому, можливо, має привести до зміни форми правління. Тут не йдеться про різку поляризацію повноважень чи встановлення європейського міністеріалізму — це виглядало би надто міфічно, зважаючи на соціокультурні умови та особливості національної правової системи. І все ж невирішеність наболілих питань, що стосуються згаданого «трикутника» Президент — Верховна Рада — Кабмін, навіть після конституційної реформи 2004 року змушує замислитись над використанням традицій минулого, в даному випадку — реалізації практики козацького представницького парламентаризму. Йдеться, зокрема, про невіднесеність інституту Президента до жодної з гілок влади, про порядок формування коаліції після змін до Регламенту Верховної Ради у лютому 2010 р. та суперечливе рішення Конституційного Суду від 06.04.2010. По-друге, Бендерська Конституція могла би бути використана при розробці чи доопрацюванні попередніх проектів щодо вдосконалення інституту імпичменту та депутатського імунітету, які, на думку багатьох учених, потребують термінових змін. І якщо процедура імпичменту все ж прописана у ст. 111 Конституції України, то обов'язковість на згоду Верховної Ради при затриманні, арешті чи притягненні народних депутатів до кримінальної відповідальності за ст. 80 Основного Закону України давно уже стала «підводним каменем» вітчизняного парламентаризму. Варто придивитись до практики провідних європейських парламентів. Скажімо, у Великобританії та Нідерландах народні депутати не користуються недоторканністю у сфері кримінально-правових відносин, у Словенії та Хорватії депутата можуть заарештувати та порушити проти нього кримінальну справу без санкції парламенту у разі затримання на місці злочину. Загалом, в країнах Заходу на сьогодні існує тенденція до обмеження інституту депутатської недоторканності, в той час як в Україні, починаючи із 1998 року, питання про зміну обсягу депутатського імунітету залишається відкритим [6]; [7]. Нарешті, використання основоположних принципів, якими мала керуватись у своїй діяльності Генеральна Рада часів Пилипа Орлика, було б особливо доречним сьогодні — в умовах панування традицій правового нігілізму майже у всіх сферах суспільного життя, розквіту конституційного інфантілізму і криміналізації ланок державного апарату усіх трьох гілок влади [5].

На завершення, хотілося б зазначити, що будь-які зміни, тим більше — глобальні перетворення на вищому державному рівні, потребують багато часу, сил та енергії. Як свідчить світовий досвід, для кожного народу найкращою є та форма правління, яка відповідає його правовій ментальності та історичному досвіду. Саме тому для України, з її тенденцією до монополізації влади в особі Президента, було б найбільш доцільно встановити парламентську республіку. Необхідність таких змін підтверджується, з одного боку, недосконалістю інституту Президентства, який за роки Незалежності став швидше «гальмом», ніж «балансиром» у системі стримувань і противаг, з іншого боку — неефективністю функціонування теперішньої «змішаної» (парламентсько-президентської) моделі, яка за багатьма критеріями не відповідає своїм європейським аналогам. Не менш вагомим аргументом на користь парламентської республіки є думка переважної більшості науковців і дослідників про те, що саме за такої форми правління можливий найбільш стрімкий розвиток демократії та громадянського суспільства [8].

Безперечно, зміну форми правління не можна вважати «панацеєю» від усіх проблем сучасного державотворення, як не можна проігнорувати те, що для переходу до парламентської республіки в Україні існує чимало бар'єрів (скажімо, недостатньо розвинена партійна система чи домінування у Верховній Раді «охлократичних» кіл) [8]; [9]. Разом з тим, не викликає сумніву те, що зміна принципів і засад організації державної влади з урахуванням історичних традицій українського народу могла б привести до позитивних зрушень у майбутньому і відновити довіру населення до вітчизняного політикуму.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Никорак Ю. Перша українська Конституція: «батьків» американської демократії ще й на світі не було. — Режим доступу: <http://www.expres.ua/main/2010/04/05/13688>.
2. Радко П. Вікові традиції українського народу. — Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/kiiev\\_old/2010.../6\\_Radko-62-70.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/kiiev_old/2010.../6_Radko-62-70.pdf).
3. Хрестоматія з історії держави і права України: Навч. посіб. / [А.С. Чайковський, О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс та Ін.] — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 656 с.
4. Конституція України. Закон України «Про державний гімн України» — К.: Видавничий дім «Скіф», 2009. — 48 с.
5. Козюбра М. Конституційний ідеалізм та конституційний нігілізм як прояви дефіциту правової культури // Наукові записки НаУКМА. Том 53 (2006) : Юридичні науки — С.3–7
6. Політологія: Навчальний посібник / Гелей С.Д., Рутар С.М. — Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/index.php?name=Pages&op=page&pid=2321>
7. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України. Інформаційно — аналітичне дослідження. — Режим доступу: [www.parlament.org.ua/docs/files/8/1174577340\\_ans.pdf](http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1174577340_ans.pdf)
8. Кузьма Т.М. Форма державного правління України: проблемні питання і шляхи їх вирішення. — Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Grani/2009\\_4/P-6.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Grani/2009_4/P-6.pdf)
9. Антоніна Колодій Сьогоднішній варіант напівпарламентської республіки мало підходить для України. — Режим доступу: <http://political-studies.com/?p=61>

Олена  
ЧЕБАНЕНКО,  
Кафедра політології  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могиланська  
Академія»,  
Лабораторія  
законодавчих  
ініціатив

## ПАРЛАМЕНТСЬКА КОМУНІКАЦІЯ ЯК ПРЕДМЕТ ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблема пов'язаної із парламентською діяльністю комунікації на даному етапі політичного розвитку є надзвичайно актуальною. З точки зору політичної раціональності, особливості сучасних політичних процесів у світі та в Україні обумовлюють неоднозначність і непередбачуваність відносин між владою та суспільством, а також у межах самих владних кіл. Це, у свою чергу, потребує посиленої уваги до того, яким чином відбувається обмін інформацією по відповідних напрямках. З точки зору наукової доцільності, наразі є необхідність вивчення деяких явищ політичного життя на основі міждисциплінарного підходу. Такий висновок обумовлений неспроможністю інституційних теорій різнобічно описати та проінтерпретувати сутність багатьох феноменів, які функціонують не лише в межах владного поля.

Метою даної роботи є обґрунтування методологічної важливості концепту «парламентська комунікація» для політичної науки. Цю тезу буде доведено через аналіз практики імплементації принципу прозорості роботи парламенту, а також пояснення, що повноцінно він може бути досліджений лише через посилення на поняття комунікації. Парламентська комунікація розглядатиметься як елемент політичної комунікації, яка передбачає специфічний суб'єкт-об'єктний склад і внутрішні зв'язки.

Одним із принципів функціонування сучасних демократичних парламентів є прозорість його роботи як публічного органу. Цей принцип закріплюють числені міжнародні документи, розроблені не лише з метою оцінки сучасного стану парламентаризму, а й визначення перспектив розвитку цього інституту у майбутньому. Зокрема, йдеться про: (1) необхідність забезпечення належного та неупередженого висвітлення роботи законодавчого органу у ЗМІ через створення парламентських медіа та неупереджене висвітлення діяльності в інших ЗМІ; (2) можливість доступу громадськості до інформації про парламентську роботу та законодавчого процесу, яка має забезпечуватися з урахуванням мовних і особливих потреб громадян; (3) доступність даних про діяльність і фінансові видатки окремих парламентарів; змогу отримати доступ до будівлі парламенту тощо [5; 6; 7; 8]. Слідування названим вимогам дозволяє забезпечити вертикальну підзвітність парламенту, яка полягає у можливості безпосереднього впливу громадян на нього через механізми виборів, консультацій, слухань, запитів, оскарження та ін. Відповідно, наявність і ефективність названих інституціоналізованих способів впливу громадськості на законодавчий орган обумовлює слідування останнього своїй представницькій сутності. (У демократичних країнах вертикальну відповідальність доповнює відповідальність горизонтальна, яка полягає у здійсненні контрольних функцій від імені громадськості, але професійними та повноважними органами, такими як орган фінансового контролю (український аналог – Рахункова палата), орган, що моніторить дотримання прав людини (в Україні – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) тощо).

Незважаючи на простоту описаної формули забезпечення прозорості роботи парламенту, сучасні особливості світових політичних процесів значно розширюють актуальний ще десять років назад інструментарій, яким послуговуються публічні органи для висвітлення своєї діяльності. Через глобальну інтерактивізацію інформаційного простору, сьогодні вже не можливо чітко відстежити та описати канали не лише інформаційних потоків про парламент, а й зворотного зв'язку від громадян – тобто того, яким чином (у який спосіб і з якими результатами) забезпечується вертикальна підзвітність законодавчого органу. Активного вжитку та популяризації по всьому світі набувають як уже звичні способи інформаційного обміну (веб-сайти парламентів, парламентарів і парламентських комітетів, електронна пошта, парламентські телеканали та радіо тощо), так і відносно нові (веб-трансляції парламентських сесій і засідань комітетів, он-лайн опитування, дискусійні групи та консультації щодо законів або інших важливих питань, блоги, соціальні мережі) [9]. Така неконтрольована доступність інформації про парламент обумовлює **першу проблему забезпечення прозорості парламентської роботи, а саме – розмитість інституційних рамок сучасного парламенту як об'єкту вертикальної відповідальності.**

Концептуально узагальнюючи досвід країн світу, парламентську прозорість можна розглядати у трьох вимірах. *По-перше*, йдеться про доступ медіа як «очей і вух» громадськості до інформації про нього. Відповідно сприяння та заохочення отримання такого доступу, а також оприлюднення та звітування має бути предметом зацікавленості парламенту, оскільки саме він є одним із центральних елементів у системі забезпечення свободи слова та вираження поглядів і регулювання засад функціонування медіа сфери. (Такий підхід прямо корелюється з концеп-

том вертикальної підзвітності). В той же час, *по-друге*, прозорість передбачає безпосередні зусилля парламенту, спрямовані на інформування та громадянську освіту щодо його діяльності з метою стимулювання інтересу та привернення уваги. Виконання цього завдання включає пошук нових інтерактивних способів двосторонньої комунікації між виборцями та їхніми обранцями (зокрема, використання потенціалу мережі Інтернет). *По-третє*, якість парламентської роботи (планування політики, законотворення, контролю виконавчої влади) потребує певних зовнішніх контрибуцій: йдеться про потребу у належній внутрішній і зовнішній експертизі, а також інформаційне забезпечення парламентської роботи на рівні окремих парламентарів, комітетів, інших інституційних підрозділів, фракцій тощо. Відповідно актуальним є питання використання внутрішнього дослідницького та бібліотечного потенціалу законодавчих органів та залучення незалежних експертів до процесу стратегічного планування.

Описані виміри розуміння парламентської прозорості ускладнюють визначення кола суб'єктів, причетних до процесів продукування та споживання інформації про парламент. У сучасних умовах, враховуючи різноманітність каналів донесення, відповідний обмін інформацією можливий між наділеними представницьким мандатом парламентарями (депутатами), між службовцями у межах парламентських апаратів, між депутатами та структурними підрозділами парламентських апаратів, між депутатами та окремими чиновниками, між парламентом та іншими органами, між парламентом і медіа, між парламентом і громадськістю, між медіа та громадськістю тощо. Масштаби такого можливого переліку засвідчують, що наразі досить широке коло суб'єктів задіяне до процесу вироблення інформації про парламент. Крім того, більшість із названих суб'єктів, що діють як у парламенті, так і за його межами, одночасно і виробляють, і споживають таку інформацію. Таким чином, **другою проблемою забезпечення прозорості парламентської роботи є неможливість однозначної ідентифікації парламенту як суб'єкта горизонтальної відповідальності.**

Інший важливий момент — якісна неоднорідність інформації про парламент, яка поширюється. Оскільки парламент — це представницький орган, який покликаний виконувати суспільно значущі функції, його діяльність автоматично набуває ознак публічності. Відповідно публічність перетворює парламент на своєрідний майданчик для політичних дебатів щодо суспільно значущих проблем, а, отже, — на форум для узгодження різних групових інтересів. У цьому контексті, суспільна значущість проблем означає їх актуальність для широкого кола суб'єктів (індивідів, соціальних груп, спільнот), а політичний характер дебатів — можливість їх вирішення у владний спосіб (тобто шляхом повноважного прийняття загальнообов'язкового рішення, за невиконання якого можливе настанні відповідальності на основі законодавчих норм). Потенційно широке коло бенефіціаріїв парламентської роботи обумовлює необхідність продукування різної за змістом і формою інформації: від офіційного оприлюднення нормативно-правових актів — до будь-якого доступного способу комунікації депутатів з виборцями. Така широта можливої якості інформації про парламент породжує ряд проблем, пов'язаних із конфліктом інтерпретацій, а також формуванням іміджу законодавчого органу [2, 40–41]. А це, у свою чергу, напряму пов'язано із легітимністю парламенту як інституту та легітимацією парламентської роботи як імперативної діяльності. Враховуючи традиційно низький рівень довіри до законодавчого органу по всьому світу (у Африці, Європейському Союзі, Латинській Америці, Східній Азії та Центрально-Східній Європі він суттєво поступається рівню громадської підтримки армії, поліції та судів [9]), дискурс легітимності в контексті парламентської роботи набуває все більшої актуальності. За таких умов, виправдана **якісна неоднорідність поширюваної про парламент інформації стає третьою проблемою забезпечення прозорості його роботи.**

Підсумовуючи сказане вище, обмін інформацією про парламент, який є наріжним каменем при забезпеченні прозорості, став різноканальним, різновекторним і якісно неоднорідним. Тому методологічно грамотно при аналізі відповідних процесів послуговуватися поняттям комунікації як комплексним терміном, здатним зафіксувати більше незалежних зв'язків. Сама по собі поняття комунікації увійшло в дискурс суспільних наук шляхом актуалізації ряду філософських проблем, які сприяли виявленню схем та ідеальних моделей інформаційного обміну, базованих на таких концептах як «комунікатор», «трансляція», «коди та кодування» тощо. Політичних рис комунікація набуває тоді, як перетворюється на основу політичних технологій — тобто більшою мірою орієнтується не на проблеми політичної структури, а на специфікації персони [4, 7]. Такий соціокультурний ракурс дослідження політичних проблем виникає тоді, коли культура, її елементи та цінності стають факторами, що істотно впливають на політичну діяльність. При цьому, активне запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у політичну сферу не

лише суттєво змінили старі уявлення, стереотипи та установки, а й стали активним фактором впливу на поведінку індивідів і діяльність політичних інститутів [1]. Більше того, формування якісно нових каналів політичної комунікації в перспективі може змінити уявлення про традиційні інструменти політичної участі та систему забезпечення політичної дії [3, 65–66].

Незважаючи на те, що парламентська комунікація сама по собі ще не стала самостійним об'єктом і предметом політичних досліджень, вона потребує специфічного наукового вивчення як різновид політичної комунікації. Три окреслені феноменологічні проблеми розуміння прозорості парламенту ускладнюють визначення рамок останньої як предмету політичного дослідження. Викривлення суб'єкт-об'єктних зв'язків (парламент — одночасно і суб'єкт, і об'єкт вертикальної та горизонтальної відповідальності), а також якості інформації, що є предметом обміну, не дозволяють говорити виключно про доступ, інформування або інформаційний супровід роботи законодавчого органу (кожне із цих понять звучує або взагалі не розкриває зміст принципу прозорості в сучасних політичних умовах).

*Таким чином, особливість парламентської комунікації як предмету політичного дослідження полягає у неможливості вивчати парламент як орган публічної влади виключно у рамках інституційного підходу. За таких умов, звернення до поняття «політична комунікація», а також виявлення визначальних рис «парламентської комунікації» через аналіз особливостей її внутрішнього суб'єкт-об'єктного зв'язку має важливе методологічне значення.*

### Список використаних джерел та літератури:

1. Вершинин М. Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективное направления исследований // «Актуальные проблемы теории коммуникации». Сборник научных трудов. — СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. — С. 98–107.
2. Ганжуров Ю. Місце парламенту України у політичній комунікації // Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України. Матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України. — К.: Парламентське видавництво, 2009. — С. 39–42.
3. Чеснаков А. Ресурсы INTERNET и российские политические технологии: состояние и перспективы развития // Вестник МГУ. Сер. 18. Социология и политология. — 1999. — № 4.
4. Шомова С. Политическая коммуникация: социокультурные тенденции и механизмы. — М., 2004. — с. 352.
5. Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic parliaments: A Background Publication prepared for the International Conference on Benchmarking and Self-Assessment for Democratic Parliaments (UNDP, 2010), [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Background\\_Publication\\_Final\\_0.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Background_Publication_Final_0.pdf)
6. Parliament and Democracy in the 21st Century — a Guide to good Practice (IPU, 2006), <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf>
7. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. A Study Group Report (CPA, 2006), <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/CPA%20-%20Recommended%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20-%202012.2006%20-%20EN%20-%20Standards.pdf> [accessed on 28 September 2010]
8. Towards the Development of International Minimum Standards for Democratic Legislatures (NDI, 2006), [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures\\_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures\\_0.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures_0.pdf)
9. World E-Parliament Report (the Global Centre for ITC in Parliament, UN, IPU, 2010), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039336.pdf> [accessed on 28 September 2010]

## ПАРЛАМЕНТСЬКІ ДЕБАТИ ЯК ЗАСІБ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Денис  
ЯКОВЛЕВ,  
Кафедра політології  
Одеського  
Національного  
Університету імені  
І.І. Мечникова

*У статті аналізуються політичні дебати, їх роль у процесі раціоналізації політичного дискурсу в Україні. Особлива увага приділяється парламентським дебатам в умовах демократизації політичної взаємодії.*

*Ключові слова:* дебати, парламентаризм, демократизація, політичні комунікації, політична раціональна аргументація.

На відміну від авторитаризму й тоталітаризму, демократія стала символом сучасної політики та урядування у світовому масштабі. Одним із основних критеріїв перевірки політиків в умовах демократії виступає те, чи переконують вони громадян. Відповідно, посилюються суспільні очікування від інформаційної «відкритості» політичного простору, з'являється впевненість, що більшість проблем можна викласти у дискурсивній формі та вирішити у ході діалогу.

Часто демократичну політику уявляють як відповіді політиків, адміністративної влади на запитання громадян, які здійснюють тиск через політичну волю і громадську думку.

Політика сприймається як демократична і в більш реальному випадку, коли політики (за посередництвом мас медіа) ставлять перед громадою певні питання, а громадська думка формується як реакція на отриману від влади інформацію.

У нашій країні на заваді цьому стає відсутність практичного досвіду відкритої демократичної політичної взаємодії, тому демократія у політичній комунікації посіла почесне місце декларативної та майже нездійсненої мети для політичної системи України, залишаючи сумніви в можливості реалізації українського демократичного проекту.

Як ілюстрацію цієї тези можна навести перші речення двох наукових статей, присвячених аналізу демократії: «Ми живемо у демократичну епоху» (Фарід Закарія), і початок статті відомого українського соціолога Ірини Попової «Демократія як засіб ідентифікації та міфологізації» (цит. мовою оригіналу — Д.Я.): «Демократия» у всех сейчас «на слуху».

Однією з головних, зокрема, є проблема мови, якою влада веде діалог із суспільством. Громадяни найчастіше не розуміють не тільки зміст проведених заходів, але і лексику, за допомогою якої влада пояснює свої дії. Суспільство втомилося від перманентної розмови про реформи, результати яких далекі від заявлених цілей, від спроб додати деякого ідеологічного, «доленосного» звучання рішенням і діям, насправді спрямованим на обслуговування егоїстичних кланових інтересів.

Відсутність демократичних традицій у посткомуністичних країнах не тільки ускладнює діалог між акторами політичної взаємодії, а і вводить новий важливий фактор у політичну комунікацію — мовчання населення, яке стає ще більш загрозливим на фоні намагань монополізувати «волю народу», говорити від імені народу з боку різних політичних сил.

Громадська думка та політична воля є не просто результатом спільної діяльності громадян, а інституціями, які формуються неформальними організаціями публічної сфери: «в межах і за межами парламентського комплексу ці безсуб'єктні форми комунікації становлять сцени, на яких може відбуватися більш-менш раціональне формування політичної думки й політичної волі» [2, 370].

В Україні комплекс взаємопов'язаних проблем правового, економічного, політичного та культурного характеру унеможливує виконання державою функцій, притаманних сучасному демократичному урядуванню. Державні інститути сприймаються громадянами (напевно, можна сказати теж саме і про їх самоідентифікацію), як самодостатня система, яка не зацікавлена у зворотному зв'язку із суспільством та не потребує його участі для ухвалення рішень.

Провідна роль у формуванні простору демократичної політики належить парламенту, депутати представляють інтереси відповідних політичних, соціальних і регіональних груп. Роль парламенту як політичного інституту полягає, серед іншого, у формуванні простору дискусій, діалогу на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. При цьому парламент стає не просто дискусійним майданчиком, він має достатньо важелів впливу для прийняття законів та контролю за їх реалізацією, може виконувати функції творення раціональної політики на основі аргументативної дискусії.

Однією із визначальних складових парламентської мови, як спеціалізованого дискурсу політичного інституту виступає мова дебатів.

Основним чинником формування демократичної політики у парламенті стає раціональна комунікативна взаємодія між парламентською більшістю (коаліцією) та опозицією, її доступ до прийнят-

тя політичних рішень. Форми роботи депутата безпосередньо пов'язані із аргументованими відповідальними діями, що передбачає роботу в комітетах, участь у пленарних засіданнях, парламентські запити, парламентські слухання, слідчі комісії тощо.

Діяльність парламентаря — це також контроль над виконавчою владою, що найчастіше реалізується через запитання до урядовців та представників судової влади, запрошених до участі у засіданні парламенту.

Отже, невід'ємною частиною парламентської діяльності виступає політичний діалог у формі дебатів, у яких використовуються різні типи повідомлень. Зокрема, можна говорити про інформаційний тип, який визначається описовим розвитком теми та браком конфронтаційних елементів; аргументативно-аналітичний тип (переконання за допомогою логіко-понятійного апарату) та імперативний тип (емоційно-експресивного тиску, категоричність суджень, гіперболізація, некоректна метафоричність тощо) [Цит. за: 1, 110].

Серед факторів, які сприятимуть демократизації діяльності ВР України та підвищенню професійного рівня парламентарів, можна виділити наступні. По-перше, публічність та відкритість діяльності парламенту, по-друге — забезпечення умов для комунікативної взаємодії (тобто включення у форми парламентської інформаційної діяльності зворотного зв'язку). По-третє, демократизація виборчої процедури в цілому, та процесу виборів до ВР України, зокрема.

На останньому зупинимось більш детально, бо саме відсутність обов'язковості дебатування між кандидатами у депутати стає однією із причин проблематичності дебатів у стінах парламенту.

Очевидно, що демократизацію урядування не можна розглядати лише у контексті виборчих кампаній. Проте саме проведення регулярних і вільних виборів є необхідною умовою з точки зору ефективної управлінської діяльності у демократичному суспільстві: «...демократія буде легітимніша і стабільніша, коли існують (не призводячи до поляризації) високі рівні політичної ефективності, участі у політичному житті та політичної поінформованості. Коли громадяни обізнані, поінформовані та політично активні, коли вони впевнені, що їхня активність матиме певний вплив на політичні результати (внутрішня ефективність), і коли вважають, що політична система прислухається до їхніх потреб (зовнішня ефективність), слід сподіватися високих рівнів підтримки демократії і задоволеності демократією» [2, 934].

Взаємопов'язаність виборчого процесу та діяльності органів влади особливо відчутна для країн, які знаходяться на етапі демократизації, і Україна тут не є виключенням. В нашій країні перманентні зміни у виборчому законодавстві, неоднозначність, з правової точки зору, тлумачення основних категорій виборчого процесу, непрозоре фінансування виборчих кампаній, використання адміністративного ресурсу заважає утвердженню демократії, довіри до інститутів влади та консолідації українського суспільства.

Логіка демократичних виборів передбачає альтернативність, яка характеризується змагальною відмінністю. Політична боротьба у виборчій кампанії виступає відкритою сферою інтерактивних символічних комунікацій агентів щодо влади, отримання якої дозволяє спрямувати зусилля на служіння громадській користі.

У нашій країні кандидат стає центром комунікації із журналістами (прес-конференції, заяви для преси, конструювання медіа-подій та ін.) та виборцями (мітинги, зустрічі, агітація «обличчям до обличчя» та ін.), які підтримують політика. У цьому випадку позитивний імідж кандидата створюється за відсутності фактору змагальності у прямому діалозі з іншими кандидатами: від політика вимагають зіграти певну роль на сцені, що вже підготовлена командою, кандидат перетворюється на актора, якого демонструють публіці як частину великого спектаклю.

Теми, які реально потребують вирішення, не стають ключовими повідомленнями та гаслами політиків. Дискутуються певною мірою штучні теми, які цілком природно не знаходять свого вирішення й після виборів. Проте відкритість та публічність у неупередженому обговоренні суспільно значущих питань є передумовою поширення принципів раціональної політичної аргументації.

Імідж, який створюється для публіки, так зване «уявне обличчя», що має нести позитивні емоції, залишає місце лише для монологу (у кращому випадку — підготовлені відповіді на запитання позитивно налаштованих журналістів або громадян), який і перетворює виборчі перегони зі змагань на театр.

У сфері публічної репрезентації можна виділити дві форми: політичні змагання (дебати) та театральний мімесис. Вирішальну роль у процесі політичного вибору відіграє політична гра, організована і структурована за правилами змагання, яке можна порівняти із агонією у давньогрецькій традиції [Див. детал.: 4].

Політичні змагання виступають як сфера свободи (у них не беруть участь примусово), обмежена набором непорушних правил, які усвідомлюються та підтримуються учасниками: «правила не просто організують гру, а й роблять можливим саме існування гри як такої» [Цит. за: 4, 357].

Виборчі сподівання громадян без публічної презентації політиків у формі політичних змагань не можуть бути реалізовані, адже «коли в репрезентації беруть участь оратор чи священик, то вони репрезентують самі себе. Коли в репрезентації виступає актор, суть професії якого полягає в тому, щоб не мати власної особистості, але завжди запозичати чужу, до репрезентації додається «ознака», яка сама по собі не має змісту і загрожує всій структурі репрезентативності... комедіант народжується шляхом появи розриву між презентуючим і презентованим. Подібно до букви, як ознаки в алфавіті, подібно до письма, комедіант не надихається жодною конкретною мовою. Він нічого не означає» [цит. за: 4, 369].

Театралізація політичної сфери в епоху домінування електронних мас медіа зводить політику до рівня комедійного шоу. На зміну комуністичній системі репрезентації влади прийшла модель «кумедної» театральності в політиці.

Практичною альтернативою цьому явищу може бути діалог між політиками у формі політичних дебатів. Форми політичних комунікацій не можуть обмежуватися виборчим монологом влади або опозиції, референдумом чи всенародним обговоренням.

Відмінність змагань полягає в дотримуванні правил, в небажанні терпіти обман. Політичні змагання протиставляються грі театрального типу, де панує суверенна фантазія імпровізатора, його особиста воля, в основі такої гри лежить принцип ілюзії, обману. Нетерпимість до обману — один з основних принципів змагання. Обман тут не лише означає порушення прийнятого у змаганнях спільного для всіх добровільного закону, а й введення в «агон» елементів міметизму, тобто театру, якраз і побудованого на обмані та вірі у нього.

Дебати можна розуміти як змагання між політиками у парламенті чи за його межами (краще у прямому ефірі), які мають особливу структуру та правила. У моделі змагального політичного діалогу особлива роль належить мас медіа, які виконують функцію посередника, спостерігача за дотриманням правил дебатів.

Модель виборчих комунікацій, яка виключає дебати кандидатів між собою, перетворює політичну кампанію на театральну виставу, а громадян — на публіку. Політичні дебати дають змогу створити простір прийняття політичних рішень та зробити вибір, не втрачаючи зацікавленості до виборчих змагань.

У демократичному суспільстві, з його процедурними вимогами до політичного вибору, раціональність є джерелом критичного мислення. Головною моделлю реального втілення принципів раціональності у сфері політичної комунікації виступає наукова раціонально-критична дискусія. Її переваги проявляються у позачасовій та безумовній спрямованості зусиль наукового товариства на встановлення умов та способів досягнення істини, яке має стати пріоритетом під час раціональних політичних обговорень. Сучасна практика раціонально-критичних дискусій співвідноситься із практикою критики у ході обміну думками під час публічних парламентських заходів. Теоретичні засади сучасного лібералізму знаходяться у відносинах прямої детермінації критичної епістемології, оскільки саме на високому рівні фундаментальної науки затверджуються стандарти істинності будь-якого аргументу та поширюють на майбутні перспективи політичних відносин стандарти ведення наукових дискусій та впровадження у політиці ідеалу міжнародної спільноти вчених. Політична аргументація виступає не тільки бажаним та гіпотетичним явищем політико-комунікативної сфери, але й наявним засобом реалізації правової дієздатності громадян ліберального суспільства [Див. детал.: 3].

Збільшення каналів, потоків та об'єму інформації (так званий «інформаційний вибух») в останні десятиліття кидає нові виклики демократії XXI століття, які пов'язуються із медіатизацією політики. Так, медіатизація політичної взаємодії змінює систему представництва громадянських інтересів відповідно до медійного формату, перетворює політику у медіа-процес, віртуалізує політичний простір тощо.

Саме тому подальших досліджень потребують механізми здійснення політичних дебатів як під час виборів, так і для вирішення реальних проблем політичного розвитку. Законодавче регулювання процесу політичних дебатів у мас медіа — необхідний крок в умовах залежності українських мас медіа від органів державної влади та олігархічних груп власників.

Головне полягає в тому, що дебати як змагання політиків створять сприятливі умови для політичного вибору громадян, а отже — стануть основою для підвищення ефективності у системі публічного управління.

**Список використаних джерел та літератури:**

1. Ганжуров Ю. Парламентський дискурс в публічних комунікаціях / Ганжуров Ю. // Політичний менеджмент. — 2005. — № 6 (15). — С. 103–113.
2. Демократія: [Антологія] / Упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскип, 2005. — Політичні цінності. — Вип. 1. — 1108 с.
3. Третьяк О.А. Політична аргументація як засіб раціоналізації політичної комунікації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.01 / О.А. Третьяк — Д., — 2004. — 16 с.
4. Ямпольский М. Физиология символического. Книга 1. Возвращение Левиафана. Политическая теология, репрезентация власти и конец Старого режима / Ямпольский М. — М.: Новое литературное обозрение, 2004. — 807 с.

## СЕКЦІЯ 2. СТРУКТУРА, МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

### ОСОБЛИВОСТІ НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

Каріна  
ЛЮТЕНКО,  
Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могиллянська  
академія»

*У статті порушене питання співвідношення повноважень народного депутата України та Верховної Ради України як колегіального органу. Крім того, досліджено деякі проблемні моменти набуття та припинення повноважень українським парламентом.*

**Ключові слова:** співвідношення повноважень, Верховна Рада України, момент набуття повноважень, момент припинення повноважень

27–28 червня 1996 року відбулось свого роду вирішальне, сто сьоме засідання Верховної Ради України, присвячене внесенню остаточних поправок до тексту Конституції. На той момент Розділ IV Конституції України, який присвячений українському парламенту, у народних депутатів не викликав додаткових зауважень та пропозицій. В принципі, була спроба порушити питання про неперсоніфіковану відповідальність Верховної Ради, але обмежились додаванням слів «не можуть» у ч. 2 ст. 90 Конституції [1] («протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися»), аргументуючи тим, що це «редакційна правка, яка не несе жодного навантаження», і що це превенція від спокуси «розпустити парламент, поки він перебуватиме у відпустці». Слухання відбувались майже 14 років тому. На сьогоднішній день положення одинадцяти із двадцяти семи статей Розділу IV отримали офіційне тлумачення згідно з Рішеннями Конституційного Суду України; у п'ятнадцять статей із двадцяти семи свого часу були внесені зміни відповідно до Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [2]. А в світлі політичних подій 2007–2008 років не залишається сумніву щодо актуальності питання набуття та припинення повноважень Верховною Радою України. Три Укази Президента України в квітні-червні 2007 р. стосовно дострокового припинення повноважень Верховної Ради України V скликання, прецедентне в історії українського парламентаризму дострокове складення повноважень понад третину депутатів від конституційного складу парламенту, позачергові вибори до Верховної Ради 30 вересня 2007 року, укази Президента про дострокове припинення повноважень Верховною Радою України VI скликання восени 2008 року та значні дискусії серед знавців конституційного права з приводу відповідності цих Указів Конституції України, — всі ці факти свідчать про важливе практичне значення для політичного життя України в тому, щоб віднайти чітке вирішення проблеми визначення моменту як набуття повноважень Верховною Радою України, так і визначення моменту, з якого повноваження українського парламенту слід вважати припиненими.

Відповідно до ст. 75 Конституції України [3], єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. У Рішенні від 17 жовтня 2002 року Конституційний Суд України зазначає, що «положення статті 75 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями статей 5, 76, 85 Конституції України треба розуміти так, що Верховна Рада України як орган державної влади є колегіальним органом, який складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України» [4].

Виходячи з того, що Верховна Рада — колегіальний орган, і перебуває з народними депутатами у співвідношенні цілого і частини, то можна говорити, що однією з умов набуття повноважень Верховною Радою України є наявність повноважень у народних депутатів України. Саме поняття «повноваження депутата» досить вдало розкрито у Е. Мухамеджанова: «Це комплекс прав й обов'язків, що забезпечують здійснення депутатами своїх функцій, котрі виражені в основних напрямках їх діяльності, в процесі здійснення яких депутати вирішують поставлені перед ними завдання та досягають встановлених цілей» [5].

Оскільки формування законодавчого органу держави — процес досить складний і тривалий, то проблема чіткого визначення моменту виникнення повноважень народного депутата України набуває суттєвого значення. Адже навіть обрання громадянина народним депутатом складається з цілої низки самостійних юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення тих чи інших правових наслідків для учасників виборчого процесу. На підставі комплексного аналізу Законів України «Про Центральну виборчу комісію» [6] та «Про вибори народних депутатів України» [7] можна зробити висновок, що оголошення Центральною виборчою комісією про обрання громадянина України народним депутатом не завжди відбувається щодо усіх новообраних депутатів

одночасно. Проте парламент є колегіальним органом, що вимагає одночасного здійснення повноважень народними депутатами, з яких складається Верховна Рада. У зв'язку з цим у конституційному законодавстві України з'явилась новела щодо складення народними депутатами присяги перед вступом на посаду, з якою пов'язується порядок виникнення повноважень народного депутата та набуття повноважності Верховною Радою України кожного нового скликання.

Складення присяги народним депутатом є юридичним фактом, з яким ст. 79 Конституції України<sup>65</sup> [3] пов'язує момент виникнення повноважень народного депутата, що дає йому право на участь у роботі Верховної Ради. Порядок складення присяги народними депутатами України передбачений ст. 79 Конституції та Регламентом Верховної Ради України [8]. Перед відкриттям першої сесії відбувається урочисте засідання, на якому новообрані народні депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

За своїм змістом присяга народного депутата означає добровільне взяття ним обов'язку бути вірним Україні, всіма своїми діями боронити її суверенітет і незалежність, дбати про благо Вітчизни і добробут громадян України, дотримуючись Конституції та законів України, керуючись інтересами всіх співвітчизників, — не лише правова форма легалізації його статусу, а й морально-політичний акт.

Аналогічна позиція і у Конституційного Суду України, який у Рішенні від 13.05.1997 р. зазначив, що «виходячи з буквального тлумачення вказаних положень статті 79 Конституції України, народні депутати України мають складати присягу перед вступом на посаду, тобто перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, як про це сказано в тій же статті, або ж, якщо народний депутат України в силу певних причин обраний пізніше, то на одному з пленарних засідань чергової сесії Верховної Ради України даного скликання» [9].

Разом з тим, в Конституції відсутня вказівка на термін, упродовж якого депутат повинен поставити свій підпис під текстом присяги. Але, виходячи з правового значення акту присяги, доцільно стверджувати, що народний депутат не може брати участі у засіданнях Верховної Ради та її органів з правом вирішального голосу до того часу, поки він не скріпить присягу своїм підписом під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата, тобто, втрату статусу народного депутата України. Але на даний час конституційним законодавством не визначено, ні що слід вважати відмовою скласти присягу, ні у який спосіб має бути здійснена така відмова. Крім того, як зазначає Ющик О.І., втрата депутатського мандата у випадку відмови скласти присягу не означає юридичної відповідальності народного депутата. Зважаючи на зміст присяги, згідно з яким депутат особисто, свідомо і вільно визнає свій обов'язок дотримуватися Конституції і законів України, таку відмову слід розцінювати як незгоду з принципами і положеннями чинної Конституції; фактично це — свідома відмова від депутатського мандату, який зобов'язує [10, 188].

У ст. 82 Конституції України міститься умова, за якої Верховна Рада є повноважною, — за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Необхідно звернути увагу на те, що тут повноважність Верховної Ради не розглядається у контексті наявності повноважень у народних депутатів. Під поняттям «повноважність» у даному випадку Конституційний Суд розуміє «набуття Верховною Радою здатності приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження», тобто «повноважність» є тотожною поняттю «дієздатність» Верховної Ради як колегіального органу [4]. Тому логічно впливає, що саме зазначене положення статті 82 Конституції уповноважує певну кількість громадян, обраних народними депутатами України (триста і більше), які після складення присяги перед відкриттям першої сесії новообраного парламенту набули повноважень спільно діяти як Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади. Як зазначає Конституційний Суд у Рішенні від 17.10.2002 р., ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії» [4].

Крім того, КСУ чітко аргументував свою позицію стосовно можливості неучасті народного депутата в голосуванні у своєму Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98: «Виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників впливає із змісту присяги, яку складає народний депутат України перед Верховною Радою України. У тексті присяги сформульовано, зокрема, зобов'язання народного депутата України «додержуватися Конституції України та законів України» [11]. Присутність і особиста участь народного депутата України у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, не є питанням вільного рішення

<sup>65</sup> Тут та далі мова йтиме про Конституцію України у редакції від 1 січня 2006 р., № 3 у списку літератури (прим.авт.)

(вибору) народного депутата України, а, відповідно до п.3 ч.1 ст.24 Закону України «Про статус народного депутата України» є обов'язком [12].

Щодо моменту припинення повноважень ВРУ, то на нього вказує ч.1 ст.90 Конституції — день відкриття першого пленарного засідання Верховної Ради України нового скликання. Це означає, що повноваження народних депутатів у діючому складі парламенту припиняються не раніш, як у день відкриття першого засідання Верховної Ради нового скликання і за умови відкриття такого засідання. Крім того, в законодавстві про український парламент, як і в законодавстві функціонування парламентів інших країн світу, передбачені форс-мажорні обставини, які можуть виникнути в будь-який час. Відповідно до ст.11 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», в період надзвичайного стану не можуть бути припинені чи обмежені повноваження Верховної Ради [13]. В ч.4 ст.83 Конституції передбачено, що у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Це пояснюється принципом безперервності здійснення влади. Відповідно до цього принципу, якщо Президент з тих чи інших причин не може виконувати свої обов'язки, то, згідно з Основним Законом, їх повинен виконувати Голова Верховної Ради. Якщо ж Президент запроваджує надзвичайний стан, то його повинна затвердити Верховна Рада. За відсутності Ради втрачається вагома ланка управління. Проте, як стверджує М.В. Оніщук, на час виборчої кампанії і час підбиття її підсумків законотворчий процес у будь-якому разі переривається, так само, як переривається під час перебування парламенту на канікулах [14].

Доцільним буде розглянути взаємообумовленість строку повноважності парламенту в колегіальному сенсі (як колегіального органу) та народних депутатів. В цьому аспекті варто знову звернутись до правової позиції Конституційного Суду, викладену в Рішенні від 17 жовтня 2002 р. №17-рп. В частині другій резолютивної частини зазначено: «Верховна Рада України є повноважною, тобто правомочною приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження, за умов обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними народними депутатами України присяги. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом усього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії» [4]. Дане положення доповнює ч.1 ст.81 Конституції України, відповідно до якої «повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України». А також ч.3 ст.81, відповідно до якої «повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України — в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». Звідси випливає, що при припиненні повноважень вирішальну роль грає статус Верховної Ради як колегіального органу. Виняток становить ч.2 ст.81 Конституції, де передбачено умови дострокового припинення повноважень окремими народними депутатами.

Крім припинення повноважень ВРУ у зв'язку із закінченням терміну її повноважень, в історії українського парламентаризму мало місце і дострокове припинення повноважень.

На думку Приходько Х., сутність «достроковості» полягає в тому, що складу Верховної Ради попереднього скликання скорочено термін виконання ним повноважень, — замість п'яти років, передбачених у Конституції, строк виконання повноважень триватиме лише до дня набуття повноважень новим складом Верховної Ради, який був обраний на дострокових виборах [15]. Проте, політичні події кількох останніх років в Україні достатньо підтверджують той факт, що поняттям «розпуск» та «дострокове припинення повноважень» необхідне тлумачення Конституційного Суду України. Цікаво, що в національних Конституціях багатьох європейських країн<sup>66</sup> та країн СНД<sup>67</sup> живаються терміни «дострокового припинення повноважень», «розпуску» або «саморозпуску» парламенту (або палат парламенту). Щодо Конституції України, то в її тексті неодноразово зустрічається лише термін «дострокове припинення повноважень», хоча в юридичній літературі вказується на синонім цього поняття — «розпуск» [16].

<sup>66</sup> ст.88 Конституції Італії закріплює процедуру розпуску двох палат парламенту або однієї з них; ст.98 Конституції Польщі містить процедуру дострокового припинення повноважень Сейму і Сенату; ст.12 Конституції Франції регулює процедуру розпуску національних зборів.

<sup>67</sup> ст.63 Конституції Вірменії закріплює процедуру розпуску національних зборів, статті 93–94 Конституції Білорусії регламентують процедуру дострокового припинення повноважень (або дострокового розпуску) Палати представників або Сенату.

Разом з тим варто звернути увагу, що «в конституційній практиці більшості країн застосовано підхід визначення умов дострокового припинення повноважень» [15], що є ознакою матеріальної процедури. На жаль, потенціалу процесуально-правового методу, який вимагає детальної регламентації процедури дострокового припинення повноважень, приділяють недостатньо уваги, або ж він застосовується фрагментарно. Як наслідок виникає неоднозначне розуміння процедури дострокового припинення повноважень парламенту, необхідність тлумачення правового змісту та юридичних наслідків під час застосування.

Відповідно до ч. 2 ст. 90 Основного Закону, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 цієї Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Виникає логічне питання щодо повноважності Верховної Ради України після видання указу про дострокове припинення її повноважень Президентом України.

Одним з основних постулатів теорії парламентаризму є базове місце парламенту серед органів державної влади як органу законодавчої влади, центрального представницького органу [15]. Зі змісту ч. 2 ст. 5 Конституції, а також на основі Рішення Конституційного Суду від 5 жовтня 2005 р. [17] випливає, що Верховна Рада України є органом загальнонародного представництва, якому український народ делегує владу, єдиним джерелом якої він є, шляхом виборів до Верховної Ради. По-перше, влада народу є безперервною. По-друге, конституційні права і свободи в Україні гарантуються державою, і реалізацію та охорону цих прав і свобод держава зобов'язана забезпечувати безперервно. І в цьому аспекті недотримання принципу безперервності функціонування Верховної Ради України є порушенням насамперед конституційних прав і свобод.

Цікаві висновки можна отримати, застосувавши до норм Конституції буквально тлумачення. Ст. 90 Конституції починається так: «Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». І далі, частина друга: «Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо...». Тобто, повноваження парламенту припиняються не з дня набрання Указом Президента чинності, а з дня відкриття першого засідання новообраною Радою. Адже після цього засідання повноваження «старого» парламенту все одно припиняються достроково. Тепер звернімося до статті 108 Конституції: «Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Повноваження Президента України припиняються достроково у разі: 1) відставки; 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерті». Очевидно, що у випадку дострокового припинення повноважень Президента, особливо на підставі пунктів 3 та 4 є недоцільним застосування положення частини першої наведеної статті. І якщо у випадку з достроковим припиненням повноважень Президентом України Конституція вказує на особу, яка виконуватиме його повноваження — Голову Верховної Ради, то щодо дострокового припинення повноважень Верховною Радою України такої вказівки немає. Як висновок, парламент повинен працювати до набуття повноважень Радою нового скликання, щоб реалізувати принцип безперервності здійснення влади.

Поряд з підставами для дострокового припинення Президентом повноважень Верховної Ради України, які зазначені у ч. 2 ст. 90 Конституції, варто згадати і прецедент в історії українського парламентаризму — складення депутатських повноважень більш ніж третиною народних депутатів України. Правовою підставою проведення позачергових парламентських виборів 30.09.2007 р. послужив Указ Президента України № 497/2007 [18] (в який Указом Президента № 675/2007 [19] було внесено певні зміни).

В описовій частині цього Указу Президент України не посилається на пункти 1, 2 чи 3 ч. 2 ст. 90 Конституції України як на підставу прийнятого ним рішення; підстава формулюється як «у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та неможливістю її відновлення, що спричинило дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» [18].

Стаття 90 Конституції не містить застереження, що перелік підстав для дострокового припинення повноважень Верховною Радою є вичерпним. А випадку складення депутатських повноважень більш ніж третиною народних депутатів України (і за умови «обнулення»<sup>68</sup> виборчих списків, як це

<sup>68</sup> «Обнулення» — виключення з виборчого списку і тих кандидатів у депутати, які були наступними в черзі після депутатів ВРУ п'ятого скликання, які склали свої депутатські повноваження, інакше Центрвиборчком був би змушений визнати таких кандидатів обраними.

мало місце у 2007 році) de-facto Верховна Рада України стає неповноважною, а це, в свою чергу, є підставою для проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Варто зазначити, що в Конституції України 1996 р. ст. 90 містила лише одну підставу для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України – якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися [1]. Введення подібного інституту в конституційний механізм взаємовідносин законодавчої і виконавчої влад було викликано необхідністю встановлення правових процедур подолання можливого політичного протистояння партій, груп, фракцій у Верховній Раді, а також відповідного стимулювання її роботи, забезпечення стабільності її функціонування тощо. Аж у 2000 році, за результатами Всеукраїнського референдуму в ч. 2 ст. 90 було додано ще дві підстави.

Досвід зарубіжних країн в цій ситуації матиме радше довідкове навантаження, оскільки в нашій країні набагато важливішою є позиція основних політичних сил щодо прав парламенту, повноваження якого були припинені достроково, і розвиток подій 2007–2008 рр. став цьому підтвердженням. Наразі можна стверджувати, що можливе вирішення проблеми міститься у отриманні офіційного тлумачення поняття «дострокове припинення повноважень Верховної Ради України», враховуючи при цьому принцип безперервності здійснення влади в Україні.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Конституція України (офіційний текст). Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібник / Мін. освіти і науки України – К.: Вид. А.С.К., 2003. – 383 с.
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. – № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 2, ст. 44 // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Конституція України (станом на 1 січня 2006 року) – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», – 2006. – 144 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) // Web-сайт Конституційного Суду України, <http://www.ccu.gov.ua>
5. Э. Мухамеджанов Статус депутата парламента РК // Журнал «Юрист» № 6 (36) 2004 г. – [http://www.zakon.kz/magazine/archive/2004\\_06\\_5.asp](http://www.zakon.kz/magazine/archive/2004_06_5.asp).
6. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 – № 1932-IV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 36, ст. 448) // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 – № 1665-IV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 27–28, ст. 366) // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
8. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 – № 1861-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 13.05.97 р. № 1-зп Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243–21, 243–22, 243–25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) // Web-сайт Конституційного Суду України, <http://www.ccu.gov.ua>.
10. Коментар до Конституції України / під ред. В.Ф. Опришка. – [2-е вид., випр. й доп.] – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998 р. – 409 с.
11. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) // Web-сайт Конституційного Суду України, <http://www.ccu.gov.ua>.
12. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17) // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
13. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 – № 1550-III (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 23, ст. 176) // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

14. Інтерв'ю з М. Оніщуком в газеті «Дзеркало тижня», 2008 рік — № 38 (717) 11–17 жовтня // Web-сайт видання [www.dt.ua](http://www.dt.ua).
15. Приходько Х. Процедура дострокового припинення повноважень парламенту: Проблемні питання // Юридичний журнал — 2008 р. — № 10 — С. 65–67.
16. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. — К.: «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана. — Т. 2.: Д-Й — 1999. — 744 с.; Т. 5: П-С. — 2003. — 736 с.
17. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) // Web-сайт Конституційного Суду України, <http://www.ccu.gov.ua>.
18. Указ Президента України «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» № 497/2007 від 05.06.2007 р. // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
19. Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 5 червня 2007 р. № 497» № 675/2007 від 31.07.2007 р. // Web-сайт Верховної Ради України, <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

## ВИБОРЧА СИСТЕМА ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА ПРЕДСТАВНИЦЬКУ ФУНКЦІЮ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Марина  
ЄФРЕМОВА,  
Національна  
юридична академія  
України  
імені Ярослава  
Мудрого

У даній статті досліджено актуальну на даний момент для України проблему представництва інтересів у парламенті. Було наведено різні види виборчої системи та їх вплив на стан представництва. Також було виявлено головні недоліки чинної виборчої системи до українського парламенту, що обумовлюють низький рівень представництва, та запропоновано можливі варіанти для покращення ситуації.

*Ключові слова:* виборча система; представницька функція парламенту; недоліки чинної виборчої системи в Україні; вдосконалення рівня представництва українського народу.

Прийняття або затвердження Основного Закону держави тим чи іншим народом завжди відображало і буде відображати прагнення до таких цивілізаційних здобутків та цінностей як народний суверенітет, верховенство права та закону, тобто — демократії.

Моделі демократичних інститутів зародились ще за Давніх часів і згодом, еволюціонувавши, породили таке загальновідоме явище представницької демократії як парламент. Історично прийнято вважати, що перший у світі виборний парламент (у сучасному розумінні) був зібраний Симоном де Монфором у 1265 році у Великобританії, еволюціонувавши з англосаксонського витенагемоту (древня королівська рада) завдяки прийнятій Великій хартії вільностей 1215 року. Таке тогочасне нововведення сприяло у подальшому створенню «Модельного парламенту» 1295 року (прийнятого Едуардом I), який потім був поділений на дві палати: у першій засідала вища аристократія та вище духовенство; у другій — лицарі та міщани [1]. Важливою особливістю цього інституту було те, що жоден закон не міг бути прийнятим без згоди обох палат та Суверену (оскільки той також входив у структуру Парламенту) [2, 33–34].

Сучасний парламент — це інститут влади, що має величезну кількість функцій, особливу внутрішню та організаційну структури. На мій погляд, високої уваги заслуговує власне представницька функція, оскільки ці законодавчі органи створюються та існують заради відображення та забезпечення інтересів усіх верств населення, незалежно від раси, кольору, статі та інших відмінностей.

Але щоб порівнювати, чи втілена у тому чи іншому парламенті представницька функція, чи ні, потрібно знати не тільки реалії сьогодення, а й теоретичні аспекти, зокрема — фактори, які впливають на рівень представництва парламенту.

Деякі вчені відносять виборчу систему до гарантій представницької функції парламенту. Але, на мій погляд, її можна розглядати і як фактор, що обумовлює останню.

Представницька функція слугує вираженню диференціації суспільства за інтересами. У процесі політизації цих процесів, їх подальшої трансформації у політичну волю та у проекти актів парламент постає ніби суспільним арбітром, тобто він покликаний розкривати конфлікти інтересів різних соціальних верств і груп та знаходити можливі компроміси.

Дану функцію парламент здійснює на базі демократичного виборчого права та демократичної системи виборів. Виборча система виступає основним механізмом реалізації принципу політичного представництва. Залежно від змінних показників (величина округу, правило переведення отриманих голосів у мандати, голосування за конкретного кандидата або список кандидатів від партії тощо), як правило, у політичній теорії фігурують три типи електоральних систем: *мажоритарна, пропорційна та комбінована, мажоритарно-пропорційна* [3, 200–201].

Основний поділ між ними полягає в тому, що мажоритарні системи звичайно пропонують окремих кандидатів, пропорційні системи — партійні списки, однак кожна з цих систем припускає існування декількох варіантів.

За загальним визначенням *мажоритарна система* (від французького слова *majorite* — більшість) — об'єднує групу виборчих систем, в основу яких під час підбиття результатів голосування покладено принцип більшості. За цим принципом обраним вважається той кандидат, за кого була подана більшість голосів. Дж. Сарторі пропонує вважати систему *мажоритарною*, якщо голосування відбувається в округах (зазвичай одномандатних), а результати голосування зводяться за формулою «переможець одержує усе», відповідно до якої кандидат, підтриманий найбільшою кількістю виборців, виграє, а інші виборці залишаються непередставленими.

Також мажоритарній системі властивий серйозний недолік. Парадокс цієї виборчої системи полягає в тому, що гіпотетично в масштабах країни можна зібрати 49 відсотків голосів виборців, але не отримати жодного місця в парламенті. І також — навіть якщо партія або блок отримує по країні трохи більше 50% голосів, але в більшості округів трохи поступатиметься іншим партіям, то дана

партія, що користується найбільшою підтримкою, може отримати менше половини місць в законодавчому органі [4].

Як ми бачимо, така виборча система унеможлиблює представницьку функцію; вона найбільш підходить для використання на місцевому рівні, аніж на загальнонаціональному.

На відміну від мажоритарної головна мета *пропорційної системи* голосування полягає в тому, щоб замість надмірного чи занадто малого представництва пропорційно трансформувати голоси у мандати і таким чином надавати парламентське представництво одночасно і більшості, і меншостям. Іншими словами, головним принципом пропорційного представництва є якнайточніший розподіл мандатів відповідно до голосів за кожним списком кандидатів. З першого погляду, ця виборча система є найбільш демократичною, але використання закритих списків (що маємо на виборах до Верховної Ради України) деперсоніфікує вибори, позбавляючи практичного сенсу власне ідею вибору.

*Комбінована, або змішана, система* є породженням намагання створити оптимальну систему формування парламентського представництва. Її підґрунтям є принцип сполучення елементів мажоритарного та пропорційного голосування, що за логікою розробників має поєднувати переваги різних систем і пом'якшувати їхні недоліки.

Щодо виборів в Україні більшість громадян певна: попри те, що починаючи з 2006 року ступінь побічного втручання у виборчий процес із метою вплинути на результати волевиявлення знизився, назвати їх справедливими не можна [4].

Як наголошують представники Ради Європи, «ненадання виборцям можливості обирати з-поміж кандидатів, висунутих від тієї самої партії, несумісне з європейським виборчим доробком, чи то у мажоритарній системі одномандатних округів, чи найбільше — у системі закритих списків. Таким чином, номінація кандидатів залишається цілком предметом партійних рішень» [5, 40].

Звернімо увагу, що історично демократичний потенціал виборчих моделей в Україні дедалі більше стискався. Виборча система (і, відповідно, виборче законодавство) в Україні нестабільна і демонструє виразну тенденцію до домінування прав політичного класу порівняно з можливістю для вираження політичних прав громадянами.

З 1994 року щоразу перед новими виборами змінюються засади виборчої системи. Дослідники виборчої системи в Україні називають найбільш демократичними парламентські вибори 1994 року, що проводилися за двотуровою системою абсолютної більшості.

У подальшому, впродовж 15 років тричі змінилася виборча формула (мажоритарна двотурова абсолютної більшості — мішана — пропорційна), магнітуда округів (450–225/1–1) і відбулося звуження бази висунення кандидатів у депутати до парламенту зі збереженням цього права лише для партій (блоків партій) та, зокрема, ускладнилися фінансові передумови для балотування.

Зазначені вади виборчої моделі поглиблює і та обставина, що з 2006 року дана пропорційна модель із закритими виборчими списками є однаковою для виборів різного рівня та різної природи — як парламентських, так і місцевих (обласних, районних, міських, районних у містах) рад.

Як зазначає багато дослідників, що таким чином «...Україна витворила унікальну виборчу систему, якщо розглядати її як цілісність на різних рівнях представництва. Покладення в основу формування органів місцевого самоврядування суто партійного представництва суперечить Конституції України та Європейській Хартії місцевого самоврядування. Тотальне — на національному рівні (на виборах до парламенту) й на місцевому — застосування принципу представництва від партій призводить до політичного корпоративізму і гіпертрофії ролі політичних партій, ставить під сумнів ефективність виборів як базового інституту демократії у формуванні належного представництва та урядування в країні загалом. За величезного обсягу влади непомірно малою є міра відповідальності представницької влади і непомірно малим — вплив громадянина на формування корпусу представництва» [6, 15].

Разом із тим необхідно зазначити, що окрім партійного представництва представницька функція парламенту включає в себе принаймні такі складові принципи:

- представництво населення;
- представництво регіонів;
- корпоративне представництво інтересів;
- національно-етнічне представництво.

Безумовно, здійснення представницької функції гарантується функціонуванням партій як організованої політичної сили, що є виразником і посередником інтересів і волі виборців. Але партійне представництво також означає парламентське представництво різних суспільно-економічних альтернатив пропорційно тій підтримці, якою вони користуються в суспільстві. Цей принцип може бути гарантований як в однопалатній, так і двопалатній парламентській системі.

Для реалізації останніх принципів представництва — територіального, корпоративного і етнічного — необхідна система простого або складного двопалатного парламенту. Проста двопалатна система має місце у разі, коли поряд з палатою депутатів, що виникла шляхом прямих виборів, членство в другій палаті обумовлене єдиним персональним принципом. Типові приклади тому — палата лордів, верхня палата, сенат і так далі. Друга палата може бути заснована і на іншому єдиному принципі — територіальному, на користь пропорційного представництва окремих федерацій, провінцій і тому подібне. Заснована на декількох принципах друга палата характеризується поєднанням персонального, територіального принципів один з одним або з якими-небудь іншими.

Тому, на мою думку, до основних недоліків чинної виборчої моделі відносяться:

- Недостатнє інформаційне забезпечення виборчого процесу.
- Звуження бази для висунення кандидатів у депутати, відсутність механізмів забезпечення пасивного виборчого права та зокрема прав жінок і меншин мати доступ до політичного управління. Це призводить до не представленості інтересів територіальних, етнічних та інших громад у вищому законодавчому органі.

- Домінування партій лідерського типу у виборчому процесі, деперсоніфікація вибору. Було спровоковано надмірну політизацію в суспільстві та посилено існуючі в країні політико-культурні і навіть цивілізаційні розколи. Згадаємо слова Є.П. Кушнар'єв, «Дерегіоналізація політики і перехід до конкуренції загальнонаціональних проєктів, на що так покладалися експерти і суспільство, у нас вилилися в непримиренну боротьбу розірваної на шматки держави. І на сьогодні, навіть уже після виборів, це є проблемою номер один для країни, але слід все-таки підкреслити те, що зазначені конфлікти не є безпосереднім результатом впровадження пропорційної системи, це насамперед проблема політиків і їх відповідальності перед власним народом».

- Комунікаційний «зазор» між владою та суспільством, незадовільний рівень політичного дискурсу, зведення його в площину медіа-спектаклю.

- Консервація політичних еліт і формування специфічного інтересу політичного класу, який полягає у збереженні панування і доступі до розподілу ресурсів та усуненні від управління більшості громадян. Головним інструментом у цьому процесі виступає застосування закритих списків на виборах. У результаті ми бачимо такі явища як диктатуру партійних лідерів, перетворення політичних партій на «бізнес-холдингові» компанії та гальмування розвитку партій через придушення внутрішньої конкуренції, через викривлення механізмів кадрової професійної селекції, через перешкоджання появи нових лідерів тощо.

- Послаблення діяльності парламентських структур у царині законодавчого забезпечення стратегічних цілей суспільного розвитку. Політизація діяльності парламентських структур.

Таким чином, проаналізувавши основні недоліки сучасної виборчої системи можна сказати, що представницька функція українського парламенту втілена не у повному обсязі, законодавчий орган став закритим інститутом державної влади, чого, звісно не може бути адже це суперечить базовим засадам демократизму.

Саме тому, аби поліпшити ситуацію, потрібно зробити певні кроки (один з них чи деякі у поєднанні), зокрема принаймні такі як:

- запровадити практику постійної ротації парламенту. Практика ротації законодавчого органу довела свою ефективність у багатьох країнах (США, Індія, Франція та ін.). Головна мета цієї процедури — створення у політичній свідомості відчуття «*стану постійних виборів*» у власне тих, кого обирають, а не у тих, хто обирає.
- розпочати проведення глибокої ревізії та реформування українського виборчого законодавства, (власне формування електорального (виборчого) кодексу);
- впровадити відкриті партійні списки (з преференціями). Враховуючи великий рівень політичної корупції та її системну сталість, необхідно зробити виборчі списки максимально прозорими. Одним з ефективних інструментів вирішення даного питання є «відкриття» виборчого списку, коли виборець бачить весь список та має право віддавати перевагу конкретному кандидату без огляду на його порядковий номер у списку. У такому разі кандидат, який мав із самого початку непрохідне місце у партійному виборчому списку, але користується значною повагою виборців, має можливість потрапити до Верховної Ради України; натомість кандидат, що не користується суспільною повагою, але потрапив на прохідне місце, залишиться поза стінами законодавчого або представницького органу влади. Також відкриті виборчі списки зможуть нарешті зробити активне і пасивне виборче право вільним, а не нав'язаним партійною верхівкою;
- змінити систему розподілу невикористаних голосів при пропорційному голосуванні. Постійною проблемою виборів за пропорційною системою є застосування математичних фор-

мул для розподілу місць між партіями у відповідності до кількості отриманих ними голосів. Як свідчить статистика, в Україні марнується щонайменше 22,24% голосів виборців (для порівняння: у Німеччині — 4%, у Італії — 0,2%, у Фінляндії — 2,4%) [7];

- запровадити систему загальнонаціонального голосування за регіональними списками. Одним з інструментів у боротьбі з диспропорційністю регіонального представництва у Верховній Раді України (ВРУ) є введення системи регіональних списків. Така система дозволить вирішити одну з найголовніших проблем — зміцнити зв'язок із виборцями, адже у такому разі голосування йде не за абстрактну політичну силу, а за конкретних людей, що користуються повагою у конкретному регіоні;
- закріпити державне фінансування парламентських партій. Це зробить політичні партії та її членів безпосередньо економічно незалежними, адже ситуація, коли планування та фінансування партійного будівництва відбувається майже виключно за рахунок тіньового та олігархічного капіталу є неприпустимою з огляду національної безпеки країни. У разі нормативного закріплення подібної практики, існує сенс пов'язати розмір фінансування статутної діяльності українських політичних партій, що отримали місця у парламенті, з кількістю набраних кожною з них голосів;
- запровадити бікамералізм (двопалатний парламент) або «громадянської палати» як окремого інституту. Дана палата може існувати у вигляді громадянської асамблеї та має нести у собі істотний ресурс законодавчої та політичної експертизи. Потрапляти до її лав будуть, наприклад, відомі та авторитетні юристи, науковці, громадські діячі тощо, які обирались би безпосередньо населенням. Якщо ж розглядати варіант двопалатного парламенту, то, на мою думку, найбільш представницькою та демократичною буде така модель;
- вибори до нижньої палати проходять за пропорційною виборчою системою із відкритими виборчими списками з преференціями; право висунення кандидатів належить політичним партіям, громадським організаціям, можливе і самовисунення; до відання нижньої палати належить загальнонаціональні, загальнодержавні питання;
- вибори до верхньої палати — проходять за мажоритарною виборчою системою простої більшості, обирається два представники з кожної адміністративно-територіальної області на шість років із постійною ротацією половини складу кожні три роки; право висунення кандидатів належить політичним партіям, громадським організаціям, власне кандидатам (самовисунення), а також — Президентів України як глави держави та гаранта Конституції України; очолює дану палату Віце-президент (кандидат у Президенти України, що зайняв друге місце), що мав би право переважного голосу; до відання верхньої палати належить питання регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, спираючись на вищесказане, можна сказати, що вибори є засадним інститутом демократії. Через механізм виборів мобілізується політична еліта і легітимізується влада. Для того, щоб на ділі виконувати ці функції, вибори не повинні мати символічного характеру, а мусять забезпечувати легітимність виборчого процесу, тобто — забезпечувати подальше якісне представництво суспільства, суспільних інтересів у законодавчому органі держави (парламенті).

### Список використаних джерел та літератури:

1. The first Parliaments — Living Heritage — About Parliament // Web-сайт Парламенту Великобританії, <http://www.parliament.uk/>
2. Держава і право. Юридична і політична науки. Вип. 13: Зб. наук. пр. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України — 2001 — С.33–35
3. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. — Х.: Право, 2008. — 416 с.
4. Чого ми ще не спробували? Парламент за пропорційною системою // Web-сайт Інституту Масової Інформації, <http://imi.org.ua/>
5. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / За ред. Ю. Ключковського. — К.: ФАДА, ЛТД, 2008. — 340 с.
6. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горобчишина; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: [Агентство «Україна»], 2009. — 80 с.
7. Publications & Resources — Database and Network, // Web-сайт Міжнародного інституту демократії та сприяння реформам, <http://www.idea.int/>

## К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ПАРЛАМЕНТА: БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Алексей  
ГИРЕЙКО,  
*Юридический  
факультет  
Белорусского  
государственного  
университета*

Термин «парламент» происходит от французского слова *parler* — говорить, разговаривать. Первоначально латинское слово *parlamentum* означало послеобеденную беседу монахов или богословскую беседу (диспут) монахов. В Англии слово *parliament* появилось вначале для обозначения любого обсуждения, затем этим словом стали называть «формальные совещания», «великие советы». Вестминстерский статут 1275 г. впервые использовал французское слово *parlement*, говоря о «Великом совете Англии».

В настоящее время термин «парламент» употребляется в двух смыслах:

1) выборный (полностью или частично избранный корпусом избирателей на периодически проводимых выборах), коллегиальный (признак отличающий орган народного представительства от всенародно избранного президента или иного формируемого корпусом избирателей единоличного государственного органа), общенациональный постоянно действующий представительный орган власти (осуществляющий право представлять весь народ и выступать от имени всего народа), обладающий законодательными, бюджетно-финансовыми, учредительными, контрольными, внешнеполитическими и квазисудебными полномочиями (амнистия, импичмент и т.п.), функционирующий в условиях демократического режима и распространяющий свою юрисдикцию обычно на всю территорию страны. В субъектах федерации (штаты, провинции, земли, кантоны) могут быть свои парламенты;

2) название выборного учреждения. Так оно называется в Великобритании, Франции, Италии и в других странах. Но речь может идти и о других названиях Парламента. В Беларуси — Национальное собрание, в Украине — Верховная Рада, в России — Федеральное собрание, в Испании — Генеральные кортесы, в Хорватии — Сабор, в Исландии — Альтинг, в Дании — Фолькетинг, в Финляндии — Эдускунта, в Латвии и Литве — Сейм, в США — Конгресс и т.д.

В постсоветской и зарубежной юридической литературе понятие «парламентаризма» понимается по-разному. Один из ведущих специалистов по этой проблеме в Украине профессор А.З. Георгица приводит такую дефиницию:

Парламентаризм — это определенная в конституции и других законах и соответствующим образом трансформирована в практическую плоскость организация власти в государстве и обществе, в котором парламент, построенный на демократических принципах, обладает юридическим статусом и реальными полномочиями представительного, законодательного, контрольного и учредительного характера, в бюджетно-финансовой и внешнеполитической сферах и своей активной деятельностью выступает гарантом защиты интересов как большинства, так и меньшинства граждан страны [1].

Нижняя палата в двухпалатном парламенте называется по-разному: Палата представителей (Беларусь, США, Япония и др.), Палата депутатов (Италия, Мексика), Национальный совет (Австрия), Народная палата (Индия), Сейм (Польша), Палата общин (Великобритания, Канада), Национальное собрание (Франция) и др.

Наиболее распространенные названия верхней палаты парламента — Сенат (Франция, Испания, Италия, Польша, Бразилия и др.). Конституции фиксируют и другие названия верхних палат: Совет Республики (Беларусь), Совет штатов (Индия), Федеральный совет (Австрия). Такие названия верхних палат, как Палата лордов (Великобритания) и Палата советников (Япония) является исключением из общего правила.

«Парламент — Национальное собрание Республики Беларусь является представительным и законодательным органом Республики Беларусь» — гласит статья 90 Конституции Республики Беларусь. Слово собрание указывает на коллегиальный характер парламента. Парламент состоит из двух палат — Палаты представителей и Совета Республики. Так, одна из палат Парламента Республики Беларусь Палата представителей состоит из 110 депутатов избранных народом (избирательным корпусом) страны в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ч. 1 ст. 91) и олицетворяет народное представительство, а Совет Республики представляет области и город Минск и является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь (ч. 2 ст. 91).

До этого в Республике Беларусь функционировал Верховный Совет Республики Беларусь — однопалатный парламент, состоящий из 260 депутатов. О коллективности парламента может свидетельствовать и наличие слова Совет (Рада) в конституционном определении (дефиниции) Парламента (то есть, в его названии). «Верховный Совет Республики Беларусь являлся высшим представительным постоянно действующими и единственным законодательным органом государственной власти Республики Беларусь», — устанавливала статья 79 Конституции Республики Беларусь принятая на тринадцатой сессии Верховного Совета двенадцатого созыва 15 марта 1994 года.

Двухпалатный парламент Республики Беларусь был образован по итогам второго республиканского референдума независимой Беларуси, который состоялся 24 ноября 1996 года на основании новой редакции Конституции предложенной на референдуме первым Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, и которая существенно изменила систему государственных органов и их компетенцию. После введения в действие новой редакции Конституции 1996 года Верховный Совет был распущен. И на протяжении многих лет после введения в Беларуси двухпалатного парламента разгораются с некоторой периодичностью споры о приемлемой структуре Парламента (одна палата или две палаты). В 2007 году демократическими силами Беларуси был разработан Конституционный закон Республики Беларусь «О системе и полномочиях органов государственной власти, а также органов местного самоуправления», именуемый «Малая Конституция», в котором предложена однопалатная структура парламента.

Прошло более 10 лет со времени создания и начала функционирования двухпалатного парламента в Белоруссии, и до сих пор, нет ни одного крупного, солидного диссертационного исследовательского труда, в котором бы системно и комплексно анализировалась основная, ведущая часть вопросов.

Вопрос о преимуществах и недостатках двухпалатной структуры остается предметом дискуссий до настоящего времени. В качестве ее недостатка называют усложнение, замедление и удорожание законодательного процесса, что весьма важно, а также что бикамерализм ведет к бюрократизации и мешает немедленному реагированию на возникающие проблемы и зачастую — притормаживает прогрессивные начинания. В тоже время, положительная сторона двухпалатного парламента — более тщательная проработка законодательных актов («двойное сито»), осуществляемая за счет верхней палаты которая «оттачивает», «шлифует» каждый нормативный акт, поступивший от нижней палаты Парламента. В двухпалатном парламенте обеспечивается лучшее представительство в законодательном органе интересов регионов и благодаря введения большего срока полномочий верхней палаты может усилить преэминентность в работе государственных органов.

Существуют различные точки зрения относительно структуры парламента. Как отмечает белорусский конституционалист профессор Г.А. Василевич «существование двухпалатного Парламента должно способствовать повышению эффективности законодательной деятельности. Замечу, что в современный период не было случаев перехода от двухпалатного парламента к однопалатному парламенту. Наоборот, отмечается тенденция к созданию двухпалатных парламентов. Они существуют, не только в федеративных, но и в большинстве унитарных европейских государств, обычно в тех, где количество населения составляет более 10 млн. чел.» [2].

Когда речь идет о «тенденции к созданию двухпалатных парламентов», то в последнее время к двухпалатному парламенту перешли — «Алжир, Беларусь, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Буркина–Фасо, Габон, Гаити, Замбия, Казахстан, Камбоджа, Лесото, Мавритания, Мадагаскар, Намибия, Непал, Нигерия, Сенегал, Узбекистан, Эфиопия, Центрально-Африканская Республика, Южная Африка» [3]. Как мы видим, в большинстве случаев не включая постсоветские страны, это бывшие колонии Франции, недавно получившие независимость (Габон (1960), Буркина–Фасо (1960), Алжир (1962), Мавритания (1960), Центрально-Африканская Республика (1958)), и другие колонии и доминионы Франции и Великобритании, которые восприняли в большинстве их конституционную систему.

Однако почему-то не говорят о «волне» однопалатности в европейских государствах и «тенденции к некоторой демократизации парламентской структуры которая обнаруживается после Второй мировой войны. В декабре 1950 г. Новая Зеландия упразднила Законодательный совет, в 1953 г. с принятием новой конституции в Дании учрежден однопалатный Фолькетинг. Конституция Португалии 1976 г. создала однопалатное Собрание республики. Греция осталась верной своим парламентским традициям и по Конституции 1952 г., сменившей действовавший в стране Основной закон 1911 г., был учрежден однопалатный парламент. Его структура не подвергалась

изменениям при режиме «черных полковников». Основной закон 1975 г. предоставил законодательную власть однопалатной палате депутатов» [4]. Как отмечает украинский исследователь А. Березюк «двухпалатный парламент существовал и в таком унитарном государстве, как Швеция, но только до 1969 г. После проведения конституционной реформы он стал однопалатным» [5]. В Турции, согласно четвертой конституции, одобренной на всенародном референдуме 9 июля 1961 г. Парламент был преобразован в двухпалатный, а после принятия конституции на общенародном референдуме в ноябре 1982 г. предусмотрен однопалатный парламент — Великое национальное собрание Турции.

До 1991 г. исландский парламент являлся двухпалатным и ряд важнейших вопросов мог быть решен только на совместном заседании обеих палат (например, принятие бюджета). В результате парламентской реформы 1991 г. верхняя палата была упразднена, а в Конституцию были внесены соответствующие изменения, касающиеся порядка деятельности и законодательной процедуры однопалатного Альтинга» [6].

Как отмечают ученые Казахстана «в ходе конституционных преобразований последних десятилетий был сформирован однопалатный парламент и в Финляндии» [7].

Венгрия, которая отказалась от принятия новой конституции, предпочитая модифицировать старую советскую конституцию для сохранения правовой преемственности, с принятием конституционных поправок в 1989–1990 годах (можно сказать, что это Конституция 1949 года в редакции 1990 г.) не восстановила вторую палату Государственного собрания, которая была упразднена социалистической Конституцией.

В Хорватии отказались от верхней палаты (Палаты жупаний (округов) — *Županijski dom* (68 членов)). С 28 марта 2001 года Палата жупаний (округов) прекратила существование и теперь конституирован однопалатный Хорватский Сабор. Что касается вопроса о структуре Парламента Республики Беларусь, то на наш взгляд нельзя однозначно оценить преобразование однопалатного Парламента в двухпалатный.

По мнению некоторых конституционалистов, однопалатный парламент больше соответствует демократическому устройству в мононациональном государстве. Он простой и эффективный, законодательная процедура не настолько сложная, как в двухпалатном парламенте. Нижние палаты двухпалатных парламентов и однопалатные парламенты формируются, как правило, путем прямых выборов. Говоря о двухпалатном парламенте, отмечают, что он опасен для развития демократического общества, особенно в постсоветских странах, и как показывает опыт стран СНГ, после введения бикамерализма произошло уменьшение роли парламента в системе государственной власти, а парламент перестал быть эпицентром политической и экономической жизни государства. Как отмечает российский исследователь профессор В. Маклаков «в унитарных государствах существование (верхней) палаты весьма спорно; ее назначение — служить сдерживающим элементом по отношению к нижней палате, быть своего рода «клапаном», предохраняющим от поспешных решений» [8].

Вместе с тем следует обратить внимание, что двухпалатные парламенты это в значительной степени дань истории. Они присущи европейским странам с давними традициями парламентаризма. Это в частности, Великобритания, Франция, Италия, Испания и др. При этом как отмечают белорусские исследователи «в Польше, Румынии, Чехии двухпалатная система создана в условиях унитарного государства как восстановление исторической традиции» [9].

Присутствуют в юридической литературе и сомнительные аргументы, в пользу двухпалатного парламента, которые приводит белорусский исследователь доцент Академии МВД Республики Беларусь Курак А.И. «в большинстве государств (а в федеративных во всех) Парламенты двухпалатные (США, Великобритания, Франция, ФРГ, Италия, Индия и др.). В некоторых странах они однопалатные (Китай, Египет, Греция, Швеция, Вьетнам, Турция, Португалия и др.)» [10]. Следует не согласиться с изложенным мнением, так как «более половины парламентов, существующих в 200 государствах мира, имеет однопалатную структуру (в них нет верхней палаты)» отмечает российский исследователь профессор В.Е. Чиркин [11]. Что касается аргумента, что в федеративных государствах во всех конституирован двухпалатный парламент, то эта не совсем так, так как однопалатные парламенты конституированы и в федеративных государствах (Федеративные Штаты Микронезии, Федерация Сент-Кристофер и Невис, Исламская Республика Коморских Островов, Объединенная Республика Танзания). В дополнение к федеративным государствам имеющих однопалатный парламент украинскими исследователями профессором В. Маляренко и профессором В. Шаповалом в научных исследованиях выделяются федеративные государства как Объединенные Арабские Эмираты [12] и Венесуэла [13].

Многие аргументы заслуживают внимания, но на наш взгляд дело не в большинстве или меньшинстве двухпалатных или однопалатных парламентов в Европе или в мире, и не в федеративности или унитарности государств, хотя это важный и действительно объективный критерий. Но присутствуют и другие закономерности. Однопалатные парламенты, в большинстве европейских государств, имеют небольшие по размеру территории и количеству населения страны. Например, Болгария (7,640 млн.чел.), Азербайджан (8,753 млн.чел.), Швеция (9 млн.чел.), Сербия (9,79 млн.чел.), Венгрия (10,45 млн.чел.), Португалия (10,599 млн.чел.), Греция (11,213 млн.чел.) и т.д., то есть государства с численностью населения от 7 до 15 млн.чел. Исключением являются Украина (46,179 млн.чел.) и Турция (72,974 млн. чел.) (по состоянию на 01.01.2010 г.).

Двухпалатные парламенты в европейских государствах с численностью населения от 7 до 15 млн. чел. конституированы только в Швейцарии (федерация), Бельгии (федерация), Австрии (федерация), Белоруссии и Чехии. В европейских государствах с численностью населения от 1 до 7 млн. чел. большинство государств имеют однопалатные парламенты (Эстония, Латвия, Литва, Македония, Албания, Хорватия, Молдова, Финляндия, Дания, Словакия и т.д. И это к тому же что мы не рассматриваем микрогосударства Европы: Андорра, Исландия, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Сан-Марино которым просто не выгодно экономически содержать из бюджета две палаты, и в которых конституирован однопалатный парламент.

Ведь как известно двухпалатные парламенты требуют серьезных финансовых вливаний и экономические соображения преобладали над демократическим развитием и конституированием двухпалатного парламента во многих государствах, а в некоторых даже и отказывались от двухпалатного парламента к однопалатному в качестве одного из доводов по этой причине (Кыргызская Республика). Как отмечает киргизский ученый Арабаев А.А. «надо признать, что финансовые расходы на содержание двух палат Жогорку Кенеша были действительно весьма солидными» [14].

Государства обращают внимание на экономическую сторону вопроса и не удивительно, почему даже в федерациях (например, в Сент-Кристофер и Невис, где население составляет около 50 тыс. человек) парламент однопалатный. И здесь, экономические соображения преобладали над демократическим развитием института двухпалатности. И не только в «крошечных» но и в крупных государствах как Украина также обращается внимание на экономическую сторону вопроса о двухпалатной структуре парламента. В проекте Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины», который был внесен Президентом В.А. Ющенко на рассмотрение Верховной Рады Украины 31 марта 2009 г. предлагалась конституировать в Украине двухпалатный парламент. В проекте новой редакции устанавливалось: «Национальное Собрание Украины — Парламент Украины является единственным органом законодательной власти. Национальное Собрание Украины состоит из двух палат — Палаты депутатов и Сената» — гласила ч. 1 ст. 85, 86 Проекта закона «О внесении изменений в Конституцию Украины» [15]. Но очень примечательно, что в проекте «Концепции системного обновления конституционного регулирования общественных отношений в Украине» подготовленной Рабочей группой Национального конституционного совета (НКС) в Пояснительной записке затрагивались экономические аспекты введения двухпалатного парламента. Отмечалось, что «существенной экономии средств при сокращении численности членов Парламента при введении двухпалатности вряд ли будет достигнуто, поскольку в верхней палате придется создавать комитеты и комиссии, а также иметь аппарат, который обеспечивал бы их деятельность». И это в лучшем случае, так как для Сената Национального Собрания Украины понадобилось бы помещение — сопоставимое с тем, какое сейчас занимает Верховная Рада, и которую надлежащим образом следовало бы финансировать. А это еще дополнительные расходы.

Говоря о порядке формирования верхней палаты Парламента Республики Беларусь, то к главным недостаткам существующего способа формирования Совета Республики, мы бы отнесли то что, во-первых имеется угроза отставания членами Совета Республики не интересов регионов (области и г. Минск), а интересов тех органов власти и должностных лиц, которые их назначили (избрали) на эту должность. Ст. 105, 143, 144, 151 Избирательного кодекса Республики Беларусь предусматривает, что полномочия члена Совета Республики могут быть прекращены досрочно путем отзыва члена Совета Республики избранного (назначенного) его органом государственной власти от области, города Минска в том же порядке, в котором осуществляется их избрание (назначение). Порядок же отзыва члена Совета Республики, назначенного Президентом Республики Беларусь, устанавливается Президентом Республики Беларусь. Тем самым устанавливается институт императивного мандата члена Совета Республики, т.е. института отзыва, которого в демократических государствах не существует.

Во-вторых, «оценивая природу непрямых выборов многие теоретики видят недостатки в политическом представительстве, обеспечиваемой их проведением. В частности, высказываются мнения, что в результате таких выборов не возникает необходимости по смыслу идеи народного суверенитета политической связи между избирателями и избранными представителями»[16]. Исходя из этого, население Беларуси при таком способе формирования Совета Республики практически отстраняется, и не влияет на решения, принимаемые членами Совета Республики.

В-третьих, некоторые нормы указывают на откровенное подчинение Совета Республики интересам Правительства. Ч.4,5 ст. 100 Конституции Республики Беларусь в редакции 1996 г. закрепляет принцип согласно которому, в случаях расхождения в позициях палат многократное движение законопроекта («так называемый челнок») продолжается до тех пор, пока палаты не придут к согласию или пока его не остановит Президент либо по его поручению Правительство, которое вправе после проведенной по его инициативе согласительной процедуры потребовать, чтобы нижняя палата — Палата представителей приняла по законопроекту окончательное решение. Таким образом, верхняя палата Национального собрания — Совет Республики нужна Правительству, ибо она может тормозить принятие нежелательных законопроектов и тем самым служить орудием правительственной политики в Парламенте.

В-четвертых, недостаток существующего способа формирования Совета Республики заключается еще и в том, что представительство в верхней палате совсем не учитывает количественные различия населения территориальных единиц, а оно в них, совершенно неодинаково.

Таким образом, как свидетельствует зарубежный опыт, вопрос конституирования однопалатного или двухпалатного парламента всегда сопровождало процесс формирования государственности. К определяющим факторам влияния на конституирование одно- или двухпалатного парламента, мы относим: 1) размер территории; 2) численность населения; 3) специфику структуры общества; 4) специфику экономики страны; 5) форма государственного устройства; 6) политический режим; 7) национальные традиции.

Резюмируя вышесказанное, я хотел бы подвести итог и предостеречь от скоропалительных оценок и выводов некоторых ученых, заявляющих об однозначности двухпалатного парламента или «аб перавазе двухпалатнага перад аднапалатным». Я не был горячим сторонником двухпалатного парламента, как и не был его противником. Вопрос настолько сложный в науке конституционного права был, есть и будет, что однозначности здесь быть просто не должно. Вышеприведенный анализ демонстрирует, что следует учитывать не только экономическую составляющую, но и большое количество других факторов. Главное — какая цель преследуется при переходе от однопалатной структуры к двухпалатной и наоборот. Считаем, что вопрос о структуре Парламента для Беларуси, однозначно не решен, и требует дальнейших научных исследований.

### Список использованных источников и литературы:

1. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К.: Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка, 1999. — С.30.
2. Василевич Г.А. Конституция — основа национальной правовой системы / Г.А. Василевич. — Мн: Право и экономика, 2009. — С.65.
3. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник / Под ред. В.А. Туманова. — 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Юристъ. — 2009. — С.179.
4. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак. ] / В.В. Маклаков. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — С.578.
5. Березюк О. Однопалатний парламент: недолік чи перевага // Право України. — 1997. — №3. — С.72.
6. Конституция Республики Исландии от 17 июня 1944 г. // Конституции государств Европы: В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. — Т.2 — С.6.
7. Бабакумаров Е.Ж., Галихин Н.Н., Темирболат Б.Б. Парламент Республики Казахстан: становление, перспективы, роль в реформах: В 3 книгах, — Астана, Күлтегін, 2004. Книга 1. Становление парламентаризма в Казахстане. — Астана: Издательство «Күлтегін», 2004. — С.21.
8. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. — М.: Юристъ, 2001. — С.114.
9. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Г.А.Василевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько; Под общ. ред. Г.А. Василевича. — Мн.: Книжный Дом, 2006. — С.371.
10. Курак А.И. Конституционное право (таблицы, схемы, определения): учебное пособие. — Мн. «Тесей», 2006. — С.187.

11. Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. — Москва, Норма, 2009. — С. 7.
12. Маляренко В. Створення двопалатного парламенту в Україні — необхідна умова утвердження демократії, гарант законності і правопорядку в державі / В. Маляренко. // Право України. — 2009. — № 6. — С. 13.
13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В.М. Шаповал. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — С. 106.
14. Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики). Автореф. дис.....д-ра. юрид. наук. — Бишкек., 2008. — С. 23.
15. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» внесеного Президентом України № 4290 від 31.03.2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/content/const\\_proekt.html](http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html)
16. Шаповал В. Вибори як форма безпосередньої демократії (питання теорії) // «Вибори та демократія. — 2004. — № 1. — С. 54.

## ДОЦІЛЬНІСТЬ ФОРМУВАННЯ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Софія  
КУЛІЦЬКА,  
*Юридичний  
факультет  
Київського  
національного  
університету  
імені Тараса  
Шевченка*

Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю чіткого визначення доцільності створення двопалатного парламенту на сучасному етапі розвитку України, встановлення переваг і недоліків даної моделі структурної організації вищого законодавчого органу влади в контексті реалій і перспектив Української держави, а також висвітлення доктринальних підходів і зарубіжного досвіду з метою формування цілісного уявлення про сутнісні аспекти бікамералізму.

На сьогодні питання структури парламенту є найбільш суперечливим і неоднозначним в теорії та практиці українського конституціоналізму. Тому метою цієї роботи є розгляд усіх сторін цього державно-правового явища та висловлення пропозицій щодо доцільності впровадження практики бікамералізму в Україні.

У літературі слушно вказується на те, що вирішення цього питання у кожній державі є результатом політичного вибору. Водночас, цей вибір не є випадковим явищем, а залежить від сплетіння і врахування різних факторів: історії та традицій країни, особливостей конституційного ладу, розміру території, соціально-економічної та політичної ситуації, а також інших спонукальних мотивів [1]. Вирішення питання структурної організації парламенту стимулює ефективність діяльності цього органу державної влади, його професійність, характер представництва в ньому, законодавчий процес тощо в контексті особливостей конституційного ладу кожної держави. Це питання ґрунтовно висвітлено і досліджено у працях відомих науковців-правників, а саме — В. Маляренка, А. Георгіци, Ю. Шемшученка, О. Скрипнюка, Р. Мартинюка, В. Журавського, М. Амеллера, М. Прело, Ж. Бодена, Л. Дюгі, А. Дайсі та інших.

На думку В. Шаповала, головною ознакою парламентів значної кількості зарубіжних країн є їх двопалатність або бікамералізм (він є домінуючою родовою ознакою структури сучасних європейських парламентів таких держав, як Німеччина, Австрія, Бельгія, Швейцарія, Великобританія, Польща, Франція, Чехія, Італія, Ірландія, Іспанія, Нідерланди, Румунія, Словенія, ін.) [2, 146]. При цьому деякі вчені (зокрема — О. Скрипник) зазначають, що двопалатність як основна тенденція чи ознака сучасних парламентів у світі не є домінуючою. А тому однопалатність не слід розглядати як відхилення від загального правила. У цьому сенсі, варто вести мову про фактор політико-правової «доцільності», який варто враховувати при визначенні моделі організації парламентів, а також про вплив політико-правових традицій у тій чи іншій державі [3, 92–93]. Точку зору О. Скрипнюка найкраще можна відобразити на прикладі сучасних проєктів державно-правових реформ в Україні, а також історичного досвіду становлення практики парламентаризму нашої держави. Питання доцільності встановлення інституту бікамералізму неодноразово виникало протягом новітнього конституційного процесу як під час політико-правових реформ, так і під час глибоких системних криз, зокрема — в ході конституційного процесу 1991–1996 рр., референдуму 2000 р., обговорення змін до Конституції в 2003–2004 рр., а також у зв'язку з дискусією навколо проєкту Конституції України (фактично нової редакції Основного Закону) В. Ющенка.

Сучасна проблема структуризації парламенту чітко пов'язана з реаліями державного ладу України, а перспективи та стратегічні плани в цій сфері безпосередньо залежать від багатьох факторів політичного, економічного, соціального характеру в контексті постановки мети створення певної структурної моделі законодавчого органу держави. Враховуючи сказане вище, варто виділити позитивні та негативні риси бікамералізму як головного напрямку конституційних перетворень у майбутньому (адже, за результатами референдуму 16 квітня 2000 р. шлях до двопалатного парламенту став для України реальною перспективою, а формальним критерієм реалізації цієї перспективи може стати проведення всеукраїнського референдуму за умови безпосередньо законодавчо визначеного механізму реалізації прийнятих на ньому рішень).

На мій погляд, основні аргументи на користь створення двопалатного парламенту в Україні такі: 1) двопалатна структура парламенту сприяє взаємоконтролю та співпраці палат, що підвищує відповідальність депутатів; палати виступають одна щодо одної взаємоконтролюючими установами; 2) бікамералізм сприяє досягненню балансу між парламентом і виконавчою владою (урядом), а за наявності конфліктів між ними — забезпечує їх раціональне розв'язання; 3) дана структурна організація законодавчого органу виражає не лише загальні народні інтереси, але й забезпечує регіональне представництво на основі принципу рівності територіальних одиниць; 4) професійність, рівень і темпи законотворчої роботи двопалатних парламентів є вищими, що

можна пояснити застосуванням принципу внутрішнього розподілу праці в парламенті; 5) є можливість забезпечити високу якість законодавства завдяки удосконаленню контролю між палатами в контексті законодавчої процедури; 6) двопалатність забезпечує безперервність і стабільність роботи парламенту; 7) удосконалення системи стримувань і противаг як у зовнішньому (взаємодія з іншими органами державної влади), так і у внутрішньому (верхня палата є засобом стримування певних «аномалій», що можуть виникати в нижній палаті) аспектах; 8) чітке розмежування функціонального призначення палат покликане сприяти ефективності роботи парламенту; 9) двопалатні парламенти дозволяють оптимізувати процеси утвердження та реалізації принципів верховенства права й демократії, залучення до процесів національного державотворення різних інститутів громадянського суспільства та держави, забезпечивши не лише народне і територіальне представництво, а й представництво різних публічних асоціацій; 10) створення системи асиметричного бікамералізму в умовах унітарного державного устрою наблизить країну до стандартів європейської демократії; 11) двопалатність передбачає обмеження парламентської влади та попередження можливих зловживань, які при однопалатному парламенті є менш контрольованими, ніж тоді, коли в законодавчому органі існує опозиція; 12) у великій за площею та кількістю населення державі однопалатний парламент стає занадто громіздким для конструктивної роботи (останні дві тези були висловлені ще Є. Бентамом наприкінці XVIII – на початку XIX ст.).

З іншого боку, не менш переконливими є аргументи проти застосування моделі бікамералізму в Україні, а саме: 1) поділ парламенту на дві палати зумовить введення елементів федеративного державного устрою та, можливо, порушення територіальної єдності України; 2) створення палати, що представляє регіональні інтереси, може призвести до занадто широкої децентралізації та спроб створити пріоритет місцевих інтересів над загальнодержавними; 3) утворення двопалатного парламенту в сучасних українських реаліях, на думку Л. Кривенко, стало б потужним знаряддям тиску виконавчої влади на представницький орган народу та перетворення його на безвільне та безпорадне формування [4]; 4) можливе ускладнення законодавчої процедури та збільшення строків законопроектної роботи; 5) можливе виникнення конфліктів між палатами, і як наслідок – розколу парламенту; 6) є загроза дублювання функцій палат парламенту; 7) очевидне збільшення видатків на фінансове утримання двопалатного парламенту; 8) виникає небезпека необмеженого контролю верхньої палати над нижньою, і як наслідок – субординація і залежність нижньої палати від верхньої; 9) можлива перспектива скасування позапарламентських форм контролю над законодавчою діяльністю (тобто контролю Конституційного Суду України) за рахунок розширення повноважень верхньої палати парламенту; 10) підвищення якості законів найдоречніше буде досягти завдяки внутрішній спеціалізації парламенту – тобто підвищення рівня компетентності та професійності депутатів шляхом розподілу обов'язків через діяльність комітетів і комісій парламенту, а не за рахунок створення другої палати; 11) конституційна рівність обох палат парламенту може з часом (в результаті політичних чи соціально-економічних трансформацій) спричинити політичну кризу; 12) є можливість послаблення контролю з боку уряду над бюджетними процесами; 13) зазвичай, двопалатний парламент дозволяє забезпечити неперервність політичного процесу лише в тому разі, якщо повноваження однієї з його палат (як правило, верхньої) не можуть бути достроково припинені, а зміна кадрового складу відбувається через ротацію частини складу у певний період; 14) аргумент Є.Бентама – неприродний вигляд матиме опозиція, адже права в двопалатному органі розподілятимуться таким чином, що одна палата ініціює те чи інше рішення, а інша його негациює (тобто заперечує), застосовуючи право «вето»; 15) для двопалатної моделі парламенту характерна постійна проблема адекватності та пропорційності соціально-політичного та регіонального представництва.

Отже, сучасні реалії державотворення в Україні приводять до обгрунтованого висновку про недоцільність на сьогодні формування двопалатного парламенту в державі через відсутність розвинутої на паритетних засадах багатопартійної системи та, відповідно, партійної структуризації представницького органу, сформованої стабільної конструктивної парламентської більшості (про цю умову розвинутого парламентаризму писав ще Д. Сарторі [5, 100]), а також через низьку політичну та правову культуру як владної верхівки, так і всього суспільства. Створення двопалатного парламенту потребує внесення змін до Конституції України, а також реформування виборчої системи, системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою. При цьому всі ці реформи потрібно проводити практично одночасно, адже зміна однієї складової обумовлює зміну іншої, і при недотриманні цієї вимоги існує можливість виникнення дисбалансу та кризи в державі. Тобто має бути проведено комплекс взаємопов'язаних

державно-правових перетворень, який вимагає значних економічних, політичних, соціальних, інтелектуальних ресурсів і напруженої співпраці реформаторів, а також їх взаємодії безпосередньо з народом для забезпечення легітимності цих перетворень. Враховуючи сучасний стан України, таке реформування здійснити неможливо, тому сьогодні варто зберегти однопалатний парламент. Запровадження в Україні двопалатного парламенту неможливе без формування цілісної концепції національного бікамералізму, що поєднувала б здобутки теорії та практики, а також враховувала позитивний досвід зарубіжних держав та особливості механізму Української держави.

На мій погляд, при формуванні в Україні двопалатного парламенту достатньо ефективною буде «класична» модель структурної організації вищого законодавчого органу влади, відповідно до якої верхня палата парламенту (в юридичній літературі, з огляду на західноєвропейську традицію права, пропонується назвати її Сенатом), повинна формуватися за мажоритарною виборчою системою (відносної більшості). Її кількісний склад повинен формуватися (виходячи з особливостей адміністративно-територіального устрою України) через рівне представництво регіональних громад (непрямі вибори) та становити 70–90 депутатів. Способом формування верхньої палати можуть бути прямі вибори сенаторів у мажоритарних округах (не менше третини). Сенатори обиратимуться на 7 років з ротацією депутатського корпусу через кожні 3,5 роки.

Нижня палата парламенту є органом депутатів, обраних за списками політичних партій і блоків, які об'єднані у фракції для відстоювання своїх політичних поглядів і відносно самостійно виконують специфічну функцію. Склад нижньої палати парламенту обирається на підставі загальних і прямих виборів за пропорційно-партійною системою з преференціями (з використанням відкритих виборчих списків) в одному загальнонаціональному виборчому окрузі з урахуванням відсотка поданих голосів виборців і встановленому прохідному бар'єрі. Вона складається зі 300 депутатів, які обираються терміном на 5 років.

Верхня палата Верховної Ради України (окрім законодавчої діяльності) дає згоду на призначення Президентом України керівників незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів та органів зі спеціальною компетенцією, формування складу цих органів, а також призначення військового командування, керівництва розвідувальних органів, підзвітних Президентові України та підконтрольних Сенатові.

Нижня палата Верховної Ради України має забезпечити формування Кабінету міністрів України на основі партійного представництва. За дорученням Президента України, лідер політичної сили, яка перемогла на виборах до нижньої палати, має сформувати уряд. У разі неможливості виконання цього у відведений термін, Президент доручає формування уряду політичній партії (чи блоку політичних партій), що отримала другий результат на парламентських виборах. Якщо і ця сила не сформує уряд, Президент України покладає відповідне завдання на так званого «технічного» Прем'єр-міністра. Тобто йдеться про потребу конституювання в Україні інституту контрасигнатури. Коаліція визначає кандидатуру Прем'єр-міністра та персональний склад уряду України, які вносяться одночасно з Програмою діяльності Кабінету міністрів України на затвердження Верховної Ради України. Сформований коаліцією уряд несе політичну відповідальність перед Президентом України та Верховною Радою України, а також є підзвітним і підконтрольним Верховній Раді України. [6]

Внутрішній порядок діяльності верхньої та нижньої палат парламенту повинен визначатися Регламентом, а їх повноваження — встановлюватися Конституцією України. Палати парламенту вважаються постійно діючими органами, для яких передбачається сесійний порядок здійснення повноважень. Сесії скликаються відповідно до передбаченої окремо для кожної з палат регламентної норми.

Верхня палата парламенту знайомиться в комісіях з правовими актами. Комісії напрацьовують свої рекомендації стосовно схвалення або відхилення правового акта та передають його для подальшого узгодження на пленарному засіданні Верхньої палати парламенту. Верхня палата заслуховує рекомендації комісії і без розгляду простою більшістю голосів від не менше половини від загальної кількості повноважних і регіональних представників палати схвалюється або відхиляє наданий правовий акт. У разі відхилення правового акта, він повертається на доопрацювання або повернення ініціатору в залежності від рекомендацій, наданих комісіями Верхньої палати парламенту. В разі схвалення, правовий акт надходить до Нижньої палати парламенту, де з ним попередньо знайомляться у фракціях для напрацювання зауважень і пропозицій, а також визначення стосовно його прийняття, доопрацювання або зняття з розгляду. Якщо правовий акт приймається в першому читанні простою або конституційною більшістю голосів (згідно з регламентною нормою), то він направляється на підпис і затвердження Президенту України. Якщо

правовий акт приймається в першому читанні простою більшістю голосів депутатів за основу, то він направляється на доопрацювання з метою врахування зауважень і пропозицій депутатів, і, пройшовши процедуру узгодження в Верхній палаті, повертається для прийняття у другому читанні Нижньою палатою парламенту. В разі прийняття, він направляється на затвердження та підпис Президенту України, а в разі неприйняття — знімається з розгляду та повертається ініціатору. Правовий акт, який прийнятий і підписаний Президентом України, набуває чинності з дня його оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, а правовий акт, на який накладено вето, повертається із зауваженнями Президента України та проходить весь шлях узгодження і прийняття, або без змін повертається до Верховної Ради України для подолання вето конституційною більшістю голосів депутатів. Саме таку модель законодавчої процедури у двопалатному парламенті пропонують науковці М. Шаповаленко та О. Крисенко [7, 127–128].

Отже, за умов досягнення належного рівня розвитку та подолання вище вказаних недоліків, необхідно реалізувати результати народного вибору — створити двопалатний парламент в Україні, що стало б невід'ємною передумовою та складовою конституційно-правової реформи в нашій державі.

### **Список використаних джерел та літератури:**

1. Амеллер М. Парламенти / пер. с англ. — М., 1967. — с.31; Чиркин В.Е. Законодательная власть. — М., 2008. — с.192–245; Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці, 1998. — с.264–311.
2. Шаповал В. Двопалатність: мета, функції // Віче. — 1992. — №9.
3. Скрипнюк О. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади // Право України. — 2009. — № 11.
4. Кривенко Л. Верховна Рада України — однопалатний парламент // Вісник АПрН України. — 1998. — № 4 (15). — с. 78–79; Кривенко Л. Український парламентаризм. До питання конституційних гарантій // Віче. — 1996. — № 11(56). — с. 39.
5. Мартинюк. Чи потрібен Україні двопалатний парламент // Підприємництво, господарство і право. — №8. — 2008.
6. Оніщук М. Бікамералізм: тренди для України // Дзеркало тижня. — № 24 (703), 28 червня — 4 липня 2008 року.
7. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії // Монографія/ за заг. ред. О.А. Фісуна. — Харків: Золоті сторінки. — 2008. — 200 с.

## ПРАЙМЕРІЗ ЯК СПОСІБ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Катерина  
ВОРОБІЙОВА,  
Одеський  
національний  
університет імені  
І.І. Мечникова

Як відомо, парламентаризм — це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу [1, 3–4]. Його природа відбивається у взаємодії держави і суспільства, в певних рисах останнього. Наслідком такої взаємодії та її передумовою є демократичний політичний режим. Парламентаризм можливий тільки в умовах демократичного політичного режиму, а справжня демократія ґрунтується на реальному парламентаризмі [2, 606].

У сучасній Україні, як у демократичній державі, на конституційному рівні визнається місцеве самоврядування, яке визначається як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції (ст. 140) [3] і законів України. Місцеве самоврядування як складне та багатогранне за своєю природою явище прийнято розглядати як самостійний вид публічної влади, особливий вид прав та свобод людини і громадянина та інститут конституційного ладу. Як вид публічної влади місцеве самоврядування може бути охарактеризоване як публічна самоврядна (муніципальна) влада. Це самостійна та незалежна від держави форма організації публічної політичної влади територіальної громади, яка забезпечує вирішення місцевими жителями безпосередньо або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування питань місцевого значення. Муніципальна влада — це система публічно-владних відносин, яка реалізує функції та повноваження місцевого самоврядування, характеризується наявністю особливого суб'єкта — територіальної громади, а також об'єкта — питань місцевого значення — сукупності питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів — членів відповідної територіальної громади, спрямовані на забезпечення нормальної їх життєдіяльності та належать до предметів відання місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування виступає як: фундаментальний конституційний принцип, який встановлює, визнає та гарантує управлінську самостійність територіальних громад; правотворча, правозастосовна та правореалізаційна діяльність, спрямована на здійснення цього принципу; політико-правовий стан місцевого життя, який складається під впливом конституційного механізму.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [4, 478]. Міські ради — це представницькі органи місцевого самоврядування — виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, за своєю суттю та призначення виступають втіленням ідей парламентаризму на муніципальному рівні [5, 29].

1 липня 2010 р. Верховна Рада України прийняла Постанову № 2412-VI «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» [6], якою чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів призначаються на 31 жовтня 2010 р. Цей виборчий процес стане незвичайним для України не лише через те, що проводитиметься за нормами нещодавно прийнятого Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [7], вперше за історію незалежної України без прив'язки до виборів в центральні органи влади, але і вперше в нашій державі деякі політичні партії проводитимуть «праймеріз» — попередні внутрішньопартійні вибори — з метою використання цього досвіду для подальшого використання від час наступних виборів до парламенту країни.

Після переходу України до парламентсько-президентської форми правління та пропорційної системи виборів партії, з одного боку, стали ключовими гравцями у формулюванні й реалізації державної та місцевої політики. А з другого — щоб справитися з цим обсягом відповідальності і повноважень, їм потрібно бути ефективнішими та більш демократичними, наблизившись до громадян на всіх рівнях, а також збільшити довіру до себе. Тут у пригоді може стати досвід деяких західних країн, які вже давно вирішують такі проблеми, формуючи партійні списки за результатами попередніх виборів, так званих праймеріз.

Попередні вибори стали унікальним механізмом, вперше застосованим у США, який тривалий час не мав аналогів в інших країнах світу. Перший в історії закон про обов'язкове проведення праймеріз ухвалено 1899 р. [8]. Головною метою запровадження праймеріз було намагання обмежити роль та вплив партійних «вождів» чи місцевих лідерів на процес висунення кандида-

тів [9]. В останні десятиліття цей процес більшою чи меншою мірою торкнувся також Великої Британії, Іспанії, Ізраїлю, Італії, а з 2006 р. — Франції. Сутність праймеріз полягає і в тому, щоб забезпечити кандидатів від однієї і тієї ж партії від відбирання один в одного голосів під час головних виборів. Отже, праймеріз дають змогу партіям не лише унеможливити боротьбу між своїми кандидатами, а й, уникнувши таким чином розпорошення голосів, здобути максимально можливу підтримку виборців. Праймеріз, як правило, проводять напередодні президентських виборів, однак доволі поширеними є й праймеріз при виборах у законодавчі або місцеві органи влади. Саме останні й намагаються провести сьогодні в Україні.

Відсутність в Україні масових партій з розвиненими низовими партійними структурами ускладнює сам процес організації виборчої кампанії на місцевому рівні. Найчастіше через дефіцит кадрів до партійних списків, особливо на місцевому рівні, потрапляють випадкові люди, які згодом тільки дискредитують імідж партії. В українських партіях, крім лідерів і кількох партійних спікерів у їхньому оточенні, вкрай мало авторитетних публічних особистостей, широко відомих політиків, здатних приносити партії політичні дивіденди. Голосуючи за партійний список, виборець часто голосує за «кота в мішку» і після виборів швидко розчаровується в деяких представниках цього списку у парламенті чи місцевій раді. Закриті процедури формування таких списків створюють відчуття недовіри між виборцями та політичними партіями. Як свідчить міжнародний досвід, один із методів вирішення цих проблем — демократизація процедури висування партійних кандидатів на виборні посади, формування партійних списків за результатами праймеріз, у яких, залежно від формату, можуть брати участь рядові члени партії або всі охочі незалежно від партійної належності. Доцільність появи механізму праймеріз саме під час місцевих виборів пояснюється метою пошуку лідерів, котрі, мабуть, не є досить визначними для усієї партії, але котрі проявилися в тому чи іншому регіоні або в тій чи іншій сфері, і за рахунок цього здатні сформувати адекватний сподіванням виборців список [10].

Основні мотиви запровадження процедури праймеріз наводять такі:

- прагнення посилити список партії, аби перемогти на виборах;
- намір збільшити кількість членів партії і підтримку виборців;
- прагнення посилити демократичність виборчого процесу;
- намір посилити зв'язки між партією і громадянським суспільством;
- бажання вищого партійного керівництва зменшити повноваження проміжних партійних еліт.

Ще одне призначення первинних виборів — боротьба з внутрішньопартійним авторитаризмом та впливом місцевих лідерів на процес висування кандидатів [11]. Також перед партіями стоїть нагальна необхідність відкрити себе виборцям і рядовим партійцям, подолати відчуженість і всередині партії (між центральним партійним апаратом і місцевими осередками), і між партією та населенням. З одного боку, попередні вибори дають змогу збільшити рівень участі громадян у процесах формування органів влади, відкривають для виборця партійні списки, наближають людей до політики і породжують відчуття причетності до ухвалення рішень. З другого — варіюючи ступінь відкритості внутрішньопартійних виборів і процедури їхнього проведення, партія може вирішувати свої внутрішні проблеми: кадрові, іміджеві, управлінські і навіть фінансові. Є ще один «плюс» — праймеріз створює передумови для залучення нових прихильників — самих членів партії.

Розрізняють декілька видів праймеріз. Якщо голосування масове, тобто в ньому беруть участь не тільки партійні активісти, які мають постійний зв'язок із партійним осередком, а й громадяни, яких у повсякденному житті не залучено до партійного життя, це «відкриті» праймеріз. В іншому випадку, якщо голосувати можуть тільки партійні активісти, які мають постійний і тісний зв'язок з партією, праймеріз вважаються «закритими». Наразі український політикум ввів поняття «народного праймеріз», що відповідно до наведеної класифікації відповідає «відкритій» моделі. Так як «праймеріз» походить від англійського слова primaries — «первинні», то вживати «народний праймеріз» не зовсім правильно. Йдеться про первинні внутрішньопартійні вибори, і тому слово «праймеріз» не має вживатися в однині. Замість цього треба говорити про «народні праймеріз», що є за своєю суттю публічними обговореннями списків [12]. Також «відкриті» праймеріз у свою чергу поділяються на вибори серед усіх громадян та серед прихильників партії. Останній варіант для українських реалій нежиттєздатний, адже у партій мало прихильників — рівень довіри до політичних партій в Україні дуже низький, фактично рівний статистичній похибці і пов'язано це з відсутністю партій ідеологічного типу. Українські політичні сили проводимуть під час цієї виборчої кампанії і відкриті, і закриті праймеріз першого типу, але пропорції поєднання цих результатів досі залишаються незрозумілими.

Треба критично оцінювати прогресивні нововведення виборчої системи. Праймеріз не можна розглядати лише як суцільно демократичний відбір, адже саме керівники партій (відповідні бюро регіональної парторганізації) формують список кандидатів для участі в них відповідно до «свого бачення», відсіваючи небажані для себе кандидатури. Але це ще не так може вплинути на результат, як непрозорість підбиття підсумків, адже доки ця процедура нормативно не регламентована на державному рівні і немає позапартійних механізмів контролю, не варто сподіватися на цілковиту чесність і сумлінність підрахунку результатів. А тому попередніми виборами може не виконуватися їх головне призначення і єдиним їх позитивним аспектом стане залучення широкого кола осіб до передвиборчого процесу та деяке ознайомлення з партійними списками. Звідси ж впливатиме, що якщо партійне керівництво може маніпулювати результатами праймеріз, люди згодом у них розчаровуватимуться і перестануть брати в них участь. У цьому випадку праймеріз не виконають ще одного свого призначення — не вирішать проблему партійної корупції. Також ідея проведення праймеріз в Україні може наштовхнутися на ті самі перепони на шляху до своєї ефективності, що й ідея відкритих списків, адже через малу обізнаність електорату, через асоціювання партій із «персональними брэндами», відсутність партійних ідеологій, пересічні громадяни все одно віддаватимуть голоси за більш відомих їм та харизматичних лідерів, котрі мають більші фінансові ресурси та вплив у партії. Ще одним недоліком праймеріз є те, що більшість партій лише «враховують» їх результати, а не визнають їх визначальними, базовими чи такими, що суттєво впливатимуть на формування списків. Хоча й не виключено, що до списків потраплять активісти, яким найбільше симпатизує громадськість.

Дуже важливим також є визначення способу голосування: або голосуючий вибиратиме одного представника партії, або кількох одразу. У другому випадку голосування може бути ординальним — коли людина висловлює свою прихильність до кандидатів балами (наприклад, від 1 до 3, якщо обирати можна одразу трьох кандидатів), або ж категоричне — коли людина просто відмічатиме декількох (наприклад, трьох одразу). Необхідно, щоб способи виборів були однаковими для партійців і простих громадян за наявності закритих і відкритих праймеріз. Також не зрозумілим на цих виборах є те, що політичні сили проведуть праймеріз лише для кандидатів, що обиратимуться за списками, а для тих, хто обиратиметься за мажоритарною системою, праймеріз не використовуватимуться. Вбачається, що праймеріз досягатимуть усіх поставлених для них високих завдань лише тоді, коли кількість кандидатів на зайняття місць у кінцевому виборчому списку партії буде відповідною, або навіть більшою, щоб мала місце конкуренція, інакше праймеріз втрачатимуть сенс і не залишатимуть можливості зміни лідерів. Проявом демократизму може бути можливість для учасників попередніх виборів також самостійно вписати фамілію кандидата у депутати. На нашу думку, проведення праймеріз має відбуватися відповідно до принципів суб'єктивного виборчого права, закріплених у ст. 71 Конституції України, а саме: бути вільними, відбуватися на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Наразі політичні сили заявляють про закріплення механізму праймеріз у партійних статутах і про доцільність для партійної системи України ухвалення закону про праймеріз, але досі не прописали її чіткої процедури. Також нагальною стає розробка законопроекту, котрий дозволить використовувати дільничні виборчі комісії (їх приміщення), котрі працюють на виборах, для проведення партійних праймеріз. Саме така система діє у провідних демократичних державах. Змушувати політичні сили проходити через цей процес вбачається неправильним, але держава могла б гарантувати механізм підтримки політичних сил, які таким чином відкривають свої списки для простих виборців.

Проведення праймеріз може стати непосильним для багатьох партій. Насамперед значні кошти необхідно буде витратити на розробку програмного забезпечення процесу, підготовку стаціонарних місць для голосування, проведення інструктажу виборців. До того багато коштів партіям треба буде витратити на те, щоб упорядкувати бази даних про членство, а більшості політичних сил доведеться з початку провести повний перепис своїх рядів. Як свідчить досвід розвинутих демократій та здоровий глузд, попередні вибори — це процес, який вимагає як мінімум декількох місяців. Цей час потрібний для того, щоб дати можливість підготуватися і провести внутрішню передвиборчу кампанію потенційним кандидатам, а це ще одне випробування для фінансових ресурсів партії [13].

Досвід європейських країн свідчить, що ідеальної моделі праймеріз не існує. Відкриті праймеріз збільшують довіру до партії та якість її списків. Натомість існує багато думок, що «вуличні праймеріз» є скоріше елементом передвиборчого піару, черговою політичною технологією. Тож

такий вид праймеріз, швидше за все, є механізмом впливу на виборця. Їх завдання переконати електорат у тому, що дискредитована раніше в його очах партія відтепер інакша. Вона стала відкритою для пересічних громадян, думка яких відтепер визначальна не лише у виборчій кабінці в день голосування, але й напередодні — при визначенні самих кандидатів і формуванні списків. Закриті праймеріз мають високий демократичний потенціал. Проте серед негативних наслідків — небезпека втрати зв'язку між партією та її електоратом. Тому в результаті закритих праймеріз партія часто не зможе адекватно реагувати на зміну громадської думки. Також ефективність закритих попередніх виборів може опинитися під загрозою через те, що багато партій, особливо на початку свого існування, набирали у свої лави масу людей лише для кількості. Звідси виникає питання про надання права голосувати неактивним членам партії, та про запобігання такого сценарію, коли член партії, що претендує на місце у списку, сприятиме вступу в партію лояльних до себе членів. Наразі в Україні для того, щоб бути претендентом на включення до списку учасників, членом партії бути не достатньо. Необхідно мати партійний квиток, номер якого слід внести в заяву про включення до списку. Процедура ж отримання партійного квитка є доволі тривалою в часі й її передувє ціла низка проміжних етапів, починаючи з відправлення регіональними осередками особистих даних щодо нових партійців у Київ, та закінчуючи власне друком самих квитків. Як правило, це триває кілька місяців. Таким чином виходить, що учасником праймеріз може стати аж ніяк не будь-який член партії. Отже ті, хто вирішили взяти участь у праймеріз і з цією метою вступили до партії, можливості взяти участь у попередніх виборах не мають. Ситуацію доволі легко виправити — варто лише дозволити висувати свою кандидатуру особам, які вже є членами партії, однак із технічних причин ще не мають партійного квитка [14]. Іншими словами, поля для маніпуляцій у сучасних українських реаліях вистачає.

Отже, поява праймеріз означає перехід від радянської системи призначення до європейської системи вибору кандидатів у партійні списки. І чим більше політичних сил підтримають цю ідею, тим більш демократичним ставатиме виборчий процес в Україні. Загалом вбачається, що ці акції, набувши законодавчого закріплення, проводитимуться на загальнонаціональному рівні під час виборів вже у Верховну Раду. Також, якщо праймеріз увійдуть не лише у внутрішньопартійне життя, ця практика може застосовуватися у майбутньому і для вибору посадових позицій.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Шаповал В.М. Зарубіжний парламентаризм. — К., 1993. — 143 с.
2. Шаповал В.М. Парламентаризм : великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. — К., 2007. — 992 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 36. — 141 с.
4. Батанов О.В. Місцеве самоврядування : Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. — К., 2007. — 992 с.
5. Місцеве самоврядування : навчальна програма для працівників місцевого самоврядування. Оглядний курс / за заг. ред. М.В. Пітцика. — К., 2006. — 174 с.
6. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році: Постанова Верховної Ради України від 20 жовтня 2009 р. № 1648-VI // <http://www.zakon.rada.gov.ua>
7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI // <http://www.zakon.rada.gov.ua>
8. Шаповалова Н. Праймеріз — спосіб наблизити людей до політики // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. — 2007. — № 28.
9. Дебенко І. Праймеріз чи ще одна утопія? // <http://www.pravda.com.ua>
10. Гайжевская Т. Праймериз как фарс // <http://www.obozrevatel.com>
11. Попов Ж. «Батьківщина» знайшла вихід із «примусової» партійності // <http://www.video.intv.ua>
12. Бук Т. Идею «Сильной Украины» взяли на заметку // Комсомольская правда в Украине // <http://www.kp.ua>
13. Педосенко А. Праймериз хотят узаконить // <http://www.glavcom.ua>
14. Дебенко І. Знову про Праймеріз // <http://www.pravda.com.ua>

## ПРОБЛЕМА ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

*Стаття присвячена проблемам пошуку критеріїв для визначення найбільш сприятливої для нашої держави виборчої системи, в ній аналізуються основні риси пропорційної виборчої системи як із закритими, так і відкритими списками, значна роль при цьому відводиться професіоналізації політики, становленню та підвищенню ролі партій в суспільному та політичному житті країни.*

*Ключові слова: критерії вибору, виборча система, пропорційна виборча система, політична доцільність, професіоналізація політика, преференційне голосування.*

Незважаючи на велику кількість наукових праць та публікацій, високий рівень дискусії та обговорюваність пересічними громадянами теми пошуку «ідеальної» виборчої системи, до кінця не має розуміння того, за якими саме критеріями вона повинна обиратися.

Говорячи про виборчі системи, не хотілося б в рамках цієї доповіді звертатися до загально-відомих фактів, як-то: загальні види та основні риси виборчих систем, їх недоліки та позитивний вплив на державу та суспільство, елементи виборчої системи тощо. Адже цим поняттям присвячено аж занадто багато наукових розробок як зарубіжних дослідників, так і вітчизняних спеціалістів, проводиться безліч конференцій та круглих столів за участю юристів, політологів, соціологів, депутатів, представників міжнародних організацій.

Але на сьогодні всі ці розробки та заходи побудовані на тезі, що виборча система зумовлює всі позитиви й недоліки політичного процесу, та одна лише її зміна (звичайно, у бік покращення) автоматично призведе до поліпшення та стабілізації відносин у суспільстві. Але не варто при цьому забувати, що навіть найідеальніша виборча система не здатна досягти всіх суспільних і політичних цілей, оскільки вона лише одна, хоча й вагома, складова впливу на політичну поведінку суспільства.

Вибори як спосіб формування влади, безумовно, є засадним інститутом демократії. Їх можна порівняти з «воротами» влади, й вони мають бути прочинені для народу як джерела влади (у демократіях). Але якщо за цими «воротами» — неефективно організована система влади у державі, то не варто покладати надій на те, що реалізація влади зміниться лише через зміну виборчої моделі.

З цього приводу цікавою є думка американського політолога Дональда Горовіца, «коли ми говоримо про цілі, яких необхідно досягнути, не повинно бути ілюзії про те, що система виборів може сама по собі досягнути їх. Виборчі системи формують і стримують те, як поведуться політики і виборці, але вони лише мала частина сил, які впливають на загальний характер поведінки, навіть політичної. Від зміни виборчих систем дива не станеться. Не варто очікувати більшого, ніж дрібних поступових змін у поведінці, шойно буде змінено конфігурацію політичних стимулів» [1].

Визнаним підходом у літературі є такий, що базується на оцінці потреб суспільства, які можна задовольнити через спосіб і вид представництва. Зокрема, цей підхід виражений у праці вже згаданого Дональда Горовіца, де дослідник наполягає на визначенні цілей: «Для того, щоб оцінити виборчу систему чи обрати нову, потрібно спочатку поставити питання про те, для чого виборча система має призначатися. Жодна виборча система не відбиває просто переваг виборців, наявної моделі поділу на групи в суспільстві чи панівної конфігурації політичних партій. Кожна виборча система формує і переформовує ці навколишні особливості, й кожна чинить це по-своєму» [1].

Це відрізняється від того підходу в оцінках виборчих систем, де абстрактно зважуються «плюси» та «мінуси», сильні й слабкі сторони виборчих систем, переважно поділених на мажоритарні та пропорційні. Між тим, оцінювання виборчих систем має стосуватися спроможності виборчої системи впливати на досягнення суспільних цілей конкретно в даній країні.

З юридичної точки зору, в Україні підхід до розробки виборчих систем, що враховує оцінку потреб і цілей, підтверджено Конституційним Судом, рішення якого у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) закону «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 року базується власне на формулі «політичної доцільності» під час розробки виборчої моделі [2]. Але через це досягнення консенсусу щодо цілей часто є складним завданням, особливо в поляризованих політичних системах. Навіть перелічити цілі непросто. Ще складніше буває визначити момент, коли їх варто замінити.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити припущення, що на цьому етапі розвитку нашої держави, враховуючи, звичайно, принцип «політичної доцільності» основним призначенням виборчої системи можна назвати впровадження механізму залучення та оновлення політичної еліти через чіткі, прозорі процедури персоніфікації вибору.

Марія  
ЦАРЬОВА,  
Юридичний  
факультет  
Київського  
національного  
університету  
імені Тараса  
Шевченка

Іншими словами, якщо ми говоримо про парламентські вибори, то в першу чергу, слід вести мову про політика як професіонала. Стверджуючи таке, я пов'язую певні поліпшення в організації та ефективності роботи парламенту з професіоналізацією політики. Варто погодитись із думкою, яка була висловлена М. Ставнійчук, про те, що для цього необхідне формування сильного класичного суб'єкта політичних відносин та політичної відповідальності яким є політична партія [3]. Саме партії повинні об'єктивно відображати певні системи соціальних, політичних, ідеологічних цінностей. Саме на партійній основі вони повинні структуровано об'єднувати громадян.

Говорячи про Україну, вищезазначена теза звучить дещо декларативно, адже на сьогодні в Україні існують більше 200 різноманітних партій, не всі з яких, на жаль, мають реальний вплив на політичну ситуацію в державі. Але, цей феномен пояснюється просто: вибори в парламент проводяться за рідкісною модифікацією пропорційної виборчої моделі — один загальнодержавний багатомандатний округ із жорсткими (закритими) виборчими списками кандидатів від партії [4].

Жодна з виборчих систем, що практикувалися в Україні з 1994 року, коли відбулися перші парламентські вибори, не зазнавала такої нищівної критики, як пропорційна система на основі висунення кандидатів політичними партіями, що її було закріплено законом «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року та застосовано 2006-го на чергових і в 2007 році на позачергових парламентських виборах. Серед основних її недоліків називали: і відсутність зв'язку з виборцем, і корупцію в основі укладання передвиборчих списків, і низьку кваліфікацію депутатського корпусу, послаблення відповідальності партій, позбавлення депутатів самостійності в ухваленні рішень. З цим, дійсно, не можна не погодитися, але варто відмітити, що принцип пропорційності як такий мало стосується цих вад. Сама по собі поширеність у світі пропорційних виборчих систем, на мою думку, є першим аргументом на користь їх придатності для цілей політичного процесу в цілому, та виборчого процесу зокрема.

Повертаючись до вищезазначеної тези про професіоналізацію політики, хотілося б додати, що французький дослідник Жан Борше, вказує що «для професіоналізації політики особливо сприятливі умови створюють пропорційні виборчі системи, коли партійна кар'єра стає вирішальним чинником для майбутнього обрання до парламенту» [5].

Але, знов таки повертаємося до питання: чому ж в Україні, в якій налічується велика кількість партій, до складу парламенту проходять 10–20 партій, і чи є цей показник реальним показником представництва інтересів різних соціальних груп?

Мабуть відповідь полягає в тому, що в нашій державі принцип професіоналізації політики не функціонує. Пов'язано це з тим, що основні партії (ті партії, що входять до складу парламенту за підсумками виборів) є провідниками інтересів фінансово-промислових груп (які опосередковано фінансують виборчі кампанії), а також забезпечують безпосередню участь їх представників в управлінні державою, що призводить до перетворення держави на інструмент задоволення потреб та інтересів олігархії, а сама електоральна демократія перетворюється на ефективний засіб легітимації та інституалізації олігархії. Цю тенденцію в нашій державі посилює закрита виборча практика, за якої виборець позбавлений можливості впливати на персональний склад парламенту.

Звичайно, в такому випадку, можна вести мову про запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Ця система дасть значно більшу свободу вибору виборцям, зробить представництво особистішим, ніж за нинішньої пропорційної системи з жорсткими списками, дозволить формувати парламент лише з тих особистостей, котрі відомі виборцям і мають їхню безпосередню підтримку. За такої виборчої системи роль партійних лідерів істотно знижується, якщо не переводиться нанівець, а роль народу та громади, натомість, зростає, що підвищує роль виборів як форми безпосередньої влади народу.

Але, не варто забувати про досить важливу річ — незважаючи на відкритий характер партійних списків, що дозволяє виборцям впливати на кінцеве розташування кандидатів у списках, їх складання все одно залишається в руках партійних органів і лідерів.

Повертаючись до найбільш обговорюваного сьогодні питання вибору оптимальної виборчої системи для парламентських виборів, варто зауважити що виборча система завжди є модулятором розвитку політичних відносин. У теорії прийнято вважати, що існує прямий зв'язок між досягненнями в розбудові демократії та використанням саме пропорційної виборчої системи на парламентських виборах.

Свого часу вибір на користь пропорційної виборчої системи з так званими «закритими» списками з обранням депутатів у єдиному багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів від партій (блоків) обґрунтовувався потребою зміцнення партійної системи, посилення структурованості парламенту, а також необхідністю пропорційного врахування

усіх голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Неабияку роль, якщо не вирішальну, при виборі саме такої виборчої системи відіграли і ті обставини, що обрана пропорційна система «закритих» списків була найпростішою за формою її застосування як для виборця, так і для організаторів виборів та для їх учасників. Отже, складна система голосування, обрахунку та встановлення результатів виборів, притаманна іншим пропонованим варіантам пропорційної виборчої системи, стала на заваді вже в той час.

Разом із тим, існують об'єктивні чинники, які спонукають Українську державу повернутися обличчям до запровадження пропорційної системи, так званих відкритих списків. Питання об'єктивно визріло. Суспільне очікування величезне.

Перше. Навряд чи можна стверджувати, що парламент, обраний за існуючою в Україні виборчою системою, сутнісно відповідає принципам електорального та регіонального представництва. Серед 450 народних депутатів, обраних за результатами позачергових виборів 2007 року, у Києві проживало близько 61% від загальної кількості, у той час як частка киян у населенні України становить лише близько 6%.

Друге. Існуюча виборча система суттєво послабила зв'язок виборців зі своїми обранцями. Вони, як правило, не знають, за кого персонально голосують, та не мають можливості впливати на включення конкретних персоналій до виборчих списків партій (блоків).

Третє. За діючою виборчою системою втрачаються навіть формальні підстави для підтримання зворотного зв'язку депутатів з виборцями. А відтак, втрачено і елемент персональної відповідальності депутатів перед громадянами. Відверто кажучи, значною мірою народні депутати цим користуються.

Четверте. Відбувається невиправдане посилення ролі лідерів парламентських фракцій і одночасне знецінення «рядового» депутатського мандату.

П'яте. Не відбувається становлення справжніх партій, де панують рівні, партнерські внутріпартійні стосунки людей, які об'єднані спільними ідеологічними, морально-етичними тощо поглядами. Партії формуються перш за все як партії вождистського типу, і це негативно впливає на якість партійної системи.

Шосте. Через відсутність персоніфікованого якісного відбору депутатського корпусу відбувається катастрофічне зниження його професійного рівня, а відтак — зниження темпів і, головне, якості законотворення [3].

Все це, помножене на загальний низький рівень правової і політичної культури, свідчить, що в Україні на теперішній час свою, так би мовити, історичну роль пропорційна виборча система із закритими списками вичерпала.

Враховуючи все вищезазначене, я вважаю, що на сьогодні оптимальною є пропорційна виборча система із відкритими списками, коли виборець, підтримуючи певну політичну партію, обираю також безпосередньо кандидатів, яких би він хотів бачити в парламенті.

Таким чином, ідеальних («кращих» чи «гірших») виборчих систем не існує. Формування кожної з них у конкретному випадку має відбуватися з огляду на суспільні цілі, що їх треба досягнути, зокрема, через інститут виборів. Надання переваги якомусь набору змінних елементів виборчої системи є питанням вибору цілей, тобто вибору між різними групами доцільності й політичними смислами, а оптимальність виборчої системи визначається на основі узгодження таких цілей.

Виборчу модель слід формувати залежно від того, орган якого рівня обирається. Водночас не варто прагнути вирішити всі суспільні та політичні проблеми шляхом приписування виборчим процедурам невластивих, а відтак непосильних завдань суспільного розвитку.

Вибори слугують легітимації влади, тому власне виборчі процедури не повинні викликати сумнівів щодо легітимності. Аби пропорційна система функціонувала нормально, необхідно відновити в її рамках демократичні громадянські права і свободи.

Пропорційна виборча система має достатньо можливостей для того, щоб не дискримінувати громадян у набутті політичної посади та виборі делегата своїх інтересів.

Визнаючи суспільну необхідність корекції виборчої системи в Україні, відзначимо, що її слід змінювати так, аби зберегти позитив (становлення та окреслення поля ідеологічної компетенції та організаційне оформлення партійного спектра) і мінімізувати негатив (непрозорість виборчої системи, низьку легітимність представницької влади всіх рівнів).

Представницька демократія потребує процедур, які б дозволили суспільному представництву організуватися в умовах якнайбільшої прозорості. При збереженні пропорційної системи як засобу формування адекватного представництва суспільних інтересів, коли надається можливість одночасного представлення як більшостей, так і меншостей, слід перш за все забезпечити усвідомлений вибір. Для цього потрібно надати виборцеві якнайповніший обсяг достовірної інформації

про кандидатів у депутати та можливість впливати на персональний добір депутатського корпусу. Як варіант для формування національного парламенту цілком виправдано можна розглядати модель із багатомандатними виборчими округами преференційним голосуванням.

Слід розуміти, що преференційне голосування в пропорційних системах означає лише вищу міру вибору порівняно з «закритими списками». Як таке воно є кроком уперед, але не здатне компенсувати особливості політичного матеріалу — соціальних груп, які оформилися політично, — в разі виникнення такої потреби. Преференційне голосування (як і будь-який інший вид голосування) не вільне від фальсифікацій, якщо поставити їх за мету. Тим не менш, вищий рівень прозорості, який досягається у моделі з преференційним голосуванням, неодмінно спонукатиме партії прискіпливіше добирати кадри, стимулюватиме розвиток внутрішньопартійної демократії, сприятиме окресленню поля ідеологічної компетенції партій та зрештою формуванню системи партійної відповідальності. Самим політичним партіям як невід’ємним інструментам легітимації влади в демократіях варто переоцінити виборчі механізми, що впливають на структуру парламенту.

### **Список використаних джерел та літератури:**

1. Горовиц Д.Л. Электоральные системы: пособие для тех, кто принимает решения/ Д.Л. Горовиц /Кавказский институт мира, демократии и развития: [http://www.cipdd.org/files/30\\_203\\_570763\\_Horowitz.Electoral-SystemsR.doc](http://www.cipdd.org/files/30_203_570763_Horowitz.Electoral-SystemsR.doc).
2. Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 року./Сайт Конституційного Суду України: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8824>.
3. Ставнійчук М.І. «Закрита» виборча система вичерпала себе/ «Дзеркало тижня», № 11(739), 28 березня–4 квітня 2009 року;
4. Мазур О. Виборча система України: у пошуках оптимального варіанту// Нова політика. — 2001. — № 1
5. The Political Class in Advanced Democracies / edited by Jens Borchert and Jurgen Zeiss. — Oxford NY: Oxford University Press, 2003. — p. 15.

## СЕКЦІЯ 3. СТАТУС ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТУ

### ДЕПУТАТСЬКИЙ ІНДЕМНІТЕТ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Принцип верховенства права є важливим при становленні сучасної української дійсності. «Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність...» [11]. Важливим аспектом втілення верховенства права в життя є дотримання всіх принципів, які є невід'ємною складовою верховенства права. Ми хотіли б зосередитись на принципі пропорційності, який є основним при регулюванні відносин між державою та людиною. Сучасна концепція прав людини стверджує, що людина може робити все, що не заборонено державою. Саме при встановленні обмежень діяльності людини і повинен застосовуватися принцип пропорційності. Але дотримання принципу пропорційності в законодавстві та правозастосовній практиці повинно контролюватися. Такий контроль здійснює Конституційний Суд, єдиний орган конституційної юрисдикції, який «самостійно і незалежно здійснює судову владу...в цілях обмеження виконавчої та забезпечення динамічного конституційного балансу влади та верховенства права» [1]. Тому ми хотіли розглянути рішення Конституційного Суду України, в яких застосовувався принцип пропорційності. Ми не претендуємо на повний аналіз, оскільки, по-перше, єдиний орган конституційної юрисдикції діє на постійній основі, тому приймає нові рішення, в яких розвиває свої правові позиції, по-друге, перша пряма згадка про принцип пропорційності є лише у доленосному рішенні у справі про призначення судом більш м'якого покарання № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року, до цього рішення та після цей принцип також застосовувався, але не обов'язково зазначався у мотивувальній частині.

Конституційний Суд України визначає принцип пропорційності, в першу чергу, як процесуальну справедливість: «У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності... цілям законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення... Обмеження конституційних прав... повинно відповідати принципу пропорційності: інтереси забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та безпеки тощо можуть виправдати правові обмеження прав і свобод тільки в разі адекватності соціально обумовленим цілям» [11]. Крім того, принцип пропорційності (співмірності) передбачає встановлення публічно-правового обмеження певного права та диференціювання такого обмеження залежно від необхідного розміру [7]. Але дані положення Конституційний Суд фактично взяв з прецедентного права Європейського Суду з прав людини. В ряді рішень згадуються такі справи як *Refan Partisi (the Welfare Party) and others v. Turkey*, *Rekvényi v. Hungary* [10], *Rees v. United Kingdom*, *Soering v. United Kingdom* [3], *Osman v. United Kingdom* [5]. Оскільки Конституційний Суд взяв цей принцип у свою практику, то він приймає власні рішення, в яких розвиває принцип пропорційності у власному розумінні. Тому варто розглянути рішення, в яких єдиний орган конституційної юрисдикції застосовує принцип пропорційності на практиці.

Варто розглянути справи щодо кримінально-правових відносин. Перш за все, зазначає Конституційний Суд України, «...покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного і особою винного...» Покарання ж вважається передусім виправним та превентивним засобом і використовувати лише необхідні та зумовлені метою заходи [11]. Також КСУ зазначає, що Конституція встановлює імператив, за яким конфіскація може бути здійснена виключно за рішенням суду [13]. На нашу думку, таке обмеження встановлюється для найменшої можливості використання даної санкції саме через те, що основна мета санкції не покарання, а попередження та виправлення правопорушника. З тією самою метою (попередження злочину) законом може бути передбачена санкція за певний злочин. Наприклад, штраф у розмірі подвійної вартості товару, реалізація якого здійснена з порушенням встановленого порядку, є конституційним. Але Конституційний Суд у справі № 10-рп/2004 від 15 квітня 2004 року визнав конституційною таку санкцію, але без посилання на принцип пропорційності [6]. Хоча дана санкція є необхідною у демократичному суспільстві задля попередження порушення законодавства.

Окрема увага у рішеннях КСУ приділяється утворенню громадських організацій. Так, у справі про свободу утворення профспілок [12] Суд вказав, що «...право громадян України на свободу об'єднання у громадські організації... включаючи і конституційне право на утворення професійної спілки, не може бути обмежене ні законодавством, ні на практиці такими вимогами... які...

**Броніслав  
ТОЦЬКИЙ,**  
*Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могиланська  
академія»*

є частковою заборонаю реалізації права громадян на об'єднання у відповідну професійну спілку». Конституційний Суд визнав неконституційним обмеження обов'язкової легалізації (офіційне визнання) профспілок та їх об'єднань шляхом реєстрації через те, що хоч реєстрація формально і не є стадією утворення профспілки, але фактично зводиться до попереднього дозволу на її діяльність. Адже дозвіл на діяльність як профспілки така організація отримує лише після реєстрації, що в принципі рівнозначне вимозі про попередній дозвіл. Але таке обмеження суперечить Конституції і є непропорційним, оскільки профспілки створюються «...з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів» [2]. Дане обмеження порушує принцип пропорційності, оскільки зменшується можливість захисту соціально-економічних, який є головною метою створення профспілок.

У справі про утворення політичних партій в Україні [10] Конституційний Суд, посилаючись на досвід Венеціанської комісії, вказав, що обмеження вимоги щодо реєстрації політичних партій самі по собі не можуть розглядатись як порушення права громадян на об'єднання. Тобто, обмеження щодо участі іноземців у політичних партіях, фінансування політичної діяльності іноземними державами, їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями є пропорційними для досягнення таких легітимних цілей як національна безпека та громадський порядок, охорона здоров'я населення або захист прав і свобод інших людей. Використовуючи досвід Європейського Суду з прав людини, Конституційний Суд встановив, що обмеження є пропорційними при умові «збереження основного змісту прав і свобод».

Але Конституційний Суд змушений інколи приймати і політичні рішення, які не завжди втілюють в життя ідею правової держави. Так, суддя Конституційного Суду в окремій думці щодо рішення у справі про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» висловив слушну думку, що перебування громадянина поза місцем його постійного чи переважного проживання під час проведення виборів не може бути підставою для позбавлення чи обмеження його права на участь у виборах до органів державної влади» [4]. Тобто, в Законі є положення, які суперечать принципу пропорційності, якими Суд знехтував умисно у зв'язку із складною політичною ситуацією в Україні. Єдиним неконституційним положенням, яке порушувало принцип пропорційності, було визнане положення про унеможливлення голосування за межами приміщення для голосування всім іншим, крім інвалідів першої групи, виборцям, які не здатні пересуватися самостійно. Але, на щастя, такі рішення є скоріше випадковим ніж таким, що показує певні тенденції.

Також увагу Конституційний Суд звертає на заставу. У рішенні у справі про податкову заставу [7] Суд зазначив, що податкова застава на активи платника податків повинна бути у такому розмірі, який би забезпечував гарантоване відшкодування державі несплачених податків у повному обсязі. Поширення ж податкової застави на всі активи платника податків, яка перевищує суму податкового боргу чи зобов'язання, може призвести до збитків або навіть банкрутства боржника. Тому, Конституційний Суд вважає, що принцип пропорційності зберігається лише у випадку, коли обмеження є мінімально можливим, тобто податкова застава дорівнює сумі боргу і не більше. У справі про виборчу заставу [9] КСУ вважає, що виборча застава не є обмеженням пасивного виборчого права громадян за майновою ознакою, а лише з метою забезпечення відповідального ставлення громадян як ймовірних кандидатів у депутати до їх участі у виборах, сприяє прийняттю виважених рішень кандидатом у депутати. Тому таке обмеження є пропорційним. Виборча застава є необхідною у демократичному суспільстві задля забезпечення нормального функціонування демократичних інституцій.

Також Конституційний Суд визнав неконституційним встановлення граничного віку керівника вищого навчального закладу. Вимога для легітимного обмеження прав людини — законодавчо встановлена мета. Але мету даного обмеження не можна визнати виправданою, обґрунтованою та справедливою, тому Суд вважає, що для керівника вищого навчального закладу, виходячи із принципу пропорційності, не повинно бути вікових обмежень [8].

На особливу роль принципу пропорційності при забезпеченні соціально-економічних прав людини і громадянина наголошує суддя Конституційного Суду [3]. Баланс повинен встановлюватись між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, між інтересами кожної особи та держави. Але поки що дане питання є малодослідженим і на практиці рідко проявляється. Збереження балансу між соціально-економічними правами людини та обов'язками держави є диспутивним питанням, яке і досі є малодослідженим.

Найяскравіше ж співвідношення мети та застосування принципу пропорційності проявляється у рішенні у справі щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності [7]. Суд поширив особливу процедуру припинення процесу визнання банкрутом органами місцевого

самоврядування лише на комунальні унітарні підприємства, але не на господарські товариства, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав. Таке тлумачення Конституційний Суд зробив, використовуючи принцип пропорційності. Органи місцевого самоврядування можуть обмежити права кредиторів комунальних унітарних підприємств у процедурі банкрутства, оскільки територіальні громади можуть отримувати відповідні комунальні послуги винятково від таких категорій підприємств, оскільки інтерес громади у життєво необхідних послугах є важливішим. В той же час, органи місцевого самоврядування не мають такого права щодо господарських товариств, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав, оскільки обмеження права на справедливий судовий розгляд кредиторів не є суттєво необхідним для задоволення нагальних потреб жителів відповідної територіальної громади. Також головна мета даних підприємств є отримання прибутку, а не забезпечення населення територіальної громади комунальними послугами. Тлумачення поняття «юридичні особи-підприємства, що є об'єктами права комунальної власності» показує застосування принципу пропорційності на практиці у цьому квазіпрецеденті.

Конституційний Суд активно використовує принцип пропорційності на практиці. В ряді рішень цей принцип використовується, але не зазначається. Взагалі, вимоги Конституційного Суду України, які випливають з характеристики принципу пропорційності, дуже схожі до загальноєвропейських. Але не співпадають. Так, європейська традиція в основному не звертає увагу на форму власності певного майна, якщо існує нагальна суспільна потреба. Конституційний Суд навпаки це робить головним критерієм мету створення підприємства. Це є доказом, що Україна переймає певні європейські стандарти, але, що не може не радувати, виробляє власну позицію, тим самим адаптуючи це під наші реалії.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Арутюнян Г.Г. Методологические основы независимости конституционного правосудия — [www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/3.13-2001/harutyunyan.htm](http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/3.13-2001/harutyunyan.htm)
2. Конституція України — Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
3. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 року
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» № 22-рп/2004 від 24 грудня 2004 року
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) № 5-рп/2007 від 20 червня 2007 року
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 6, 9 Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» (справа про визначення мінімальної ціни на цукор) № 10-рп/2004 від 15 квітня 2004 року
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (справа про податкову заставу) № 2-рп/2005 від 24 березня 2005 року
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу

другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) № 14-рп/2004 від 7 липня 2004 року

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) № 2-рп/2002 від 30 січня 2002 року

10. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) № 2-рп/2007 від 12 червня 2007 року

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (справа про свободу утворення профспілок) № 11-рп/2000 від 18 жовтня 2000 року

13. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частини шостої статті 41 Конституції України та деяких норм Кодексу України про адміністративні правопорушення і Митного кодексу України № 10-у/99 від 20 квітня 1999 року

## ІНІЦІАТОРИ ТА АДРЕСАТИ ДЕПУТАТСЬКОГО ЗАПИТУ В УКРАЇНІ

Людмила  
ЩЕРБАНЮК,  
Інститут держави  
та права імені  
В.М. Корецького

Питання суб'єктів права депутатського запиту має важливе теоретичне та прикладне значення у контексті вдосконалення ефективності використання цього інструменту парламентського контролю.

Зокрема учасників правовідносин, які пов'язані зі здійсненням права депутатського запиту, можна умовно розділити на ініціаторів і адресатів запиту, вичерпний перелік яких встановлено Конституцією<sup>69</sup> та законами України, а саме Законом України «Про статус народного депутата України»<sup>70</sup> та Законом України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>71</sup>.

До ініціаторів депутатського запиту основний закон держави та зазначені законодавчі акти відносять (1) народного депутата України, (2) групу народних депутатів України та (3) комітет Верховної Ради України, тоді як адресатами депутатського запиту є (1) Президент України, (2) органи Верховної Ради України, (3) органи Кабінету Міністрів України, (4) керівники інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування і (5) керівники підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Перелік адресатів свідчить про те, що депутатські запити не можуть бути направлені фізичним особам або вказаним вище посадовцям у статусі фізичних осіб. Це обмежує тематику депутатських запитів лише питаннями публічного характеру. Також запити не можуть бути спрямовані до органів державної влади чи місцевого самоврядування інших країн або керівників підприємств, установ та організацій, розташованих за межами України, що визначає територіальну дію права депутатського запиту.

Положення ч. 1 статті 86 Конституції України знайшли своє відображення також у п. 7 ч. 1 статті 6 Закону України «Про статус народного депутата України», яка регламентує діяльність народного депутата у Верховній Раді та передбачає можливість направлення народним депутатом у порядку, встановленому законом, депутатського запиту або депутатського звернення «до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності у порядку, передбаченому цим Законом і законом<sup>72</sup> про регламент Верховної Ради України».

Таким чином статтею 86 Конституції України право депутатського запиту закріплено у першу чергу як особисте право депутата, що робить його важливою формою індивідуальної контрольної діяльності народного обранця. Такий характер депутатського запиту підтверджується також і Рішенням Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14.10.2003, яким стверджується, що «аналіз положень ч. 1 статті 86 Конституції України дає підстави вважати, що звернення із запитом народного депутата України до відповідного органу або посадової особи є повноваженням, яке він здійснює особисто». Текст рішення особливо виділяє «самостійний характер звернення народного депутата України із запитом до відповідного органу або посадової особи», що підтверджується і ч. 2 ст. 86 Конституції України, де зазначається, що керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій про результати розгляду запиту зобов'язані повідомляти лише народного депутата України. Таким чином, Конституційний Суд зробив висновок, що направлення запиту народного депутата України до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їхнього підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України. Також відповідно до цього ж рішення «запит народного депутата України — це результат його особистого волевиявлення, форма реалізації наданих йому повноважень». Це рішення значно спростило можливість подання депутатського запиту, а також сприяло економії сесійного часу роботи Верховної Ради, оскільки нині депутатські запити лише оголошуються головуючим на засіданні та направляються без голосування, за виключенням запитів, що спрямовуються до Президента України.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> п. 34 ч. 1 ст. 85 і ч. 1 ст. 86 Конституції України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР зі змінами та доповненнями від 8.12.2004 року

<sup>70</sup> Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII.

<sup>71</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР.

<sup>72</sup> Слід зазначити, що після внесення змін до Конституції України, більше не вимагається прийняття закону про Регламент Верховної Ради України (ч. 5 ст. 83 Конституції України), тому ця норма Закону України «Про статус народного депутата України» потребує корекції.

<sup>73</sup> п. 3 ст. 225 Регламенту Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547-VI.

Разом з тим п. 34 ч. 1 статті 85 Конституції України передбачає і колективне право ініціювання депутатського запиту і принцип колективності у його розгляді та прийнятті рішення щодо його направлення Президенту України. Як уже згадувалося вище, ч. 2 статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» дає визначення депутатського запиту не лише як вимоги народного депутата України, але також і «народних депутатів чи комітету Верховної Ради України». У той же час стаття 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», яка встановлює контрольні повноваження комітетів, пунктом 6 частини 1 визначає, що відповідна функція полягає «у підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень п. 34 ч. 1 статті 85 Конституції України.», а відповідно до статті 30 цього ж Закону комітет може прийняти рішення про депутатський запит до Президента України та подати цей запит до Верховної Ради України для його направлення у порядку, встановленому п. 34 ч. 1 статті 85 Конституції України та статтею 15 Закону України «Про статус народного депутата України».

Слід зазначити, що вказане у попередньому параграфі формулювання підказує шлях до того, як зробити депутатський запит більш дієвим інструментом контролю. Для цього можна було би позбавити одного народного депутата права вносити депутатські запити, а натомість надати це право групі народних депутатів і передбачити більш серйозні наслідки за результатами розгляду відповіді або ненадання відповіді на депутатський запит. У свою чергу право депутатського звернення може бути збережене за кожним народним депутатом, особливо з огляду на те, що сьогодні у законодавчому контексті межа між депутатським зверненням і депутатським запитом є досить розмитою. Такий підхід пропонувався свого часу Законом про Державну народну раду Української Народної Республіки<sup>74</sup>, відповідно до п. 37 Розділу V якого передбачалося, що певний вид запитань до уряду або його членів (інтерпеляції) «подаються в листовній формі за підписом трьох членів Державної народної ради і передаються до її президії, для докладу в засіданні Державної народної ради та у випадках їх ухвали, передаються Раді Народних Міністрів.» Сьогодні у багатьох європейських країнах правом запитання наділяється кожен парламентар, тоді як підтримка кількох депутатів, а отже ускладнення процедури, вимагається для механізмів контролю, які можуть мати наслідком усунення з посади прем'єр-міністра, міністра чи відставку всього уряду. Інколи такий механізм має назву інтерпеляції. Наприклад, у Люксембурзі депутат наділений правом інтерпелювати Уряд, але вимога інтерпеляції не може бути внесена одним депутатом<sup>75</sup>. В Австрії правом інтерпеляції (подання запитів) наділена група у складі щонайменше трьох депутатів Бундесрату<sup>76</sup>, а в Націоналраті запити можуть вносити не менше п'яти депутатів<sup>77</sup>. Вимогу надати інформацію у польському Сеймі має підтримати парламентська група або не менше п'ятнадцяти депутатів<sup>78</sup>. У словенських Державних Зборах інтерпеляцію подають щонайменше десяти депутатів.<sup>79</sup> Не менше п'яти депутатів вносять письмове запитання і не менше десяти депутатів — інтерпеляцію у латвійському Сеймі<sup>80</sup>. Інтерпеляцію у литовському Сеймі ініціює одна п'ята від його складу (приблизно двадцять вісім депутатів)<sup>81</sup>, а у хорватському Саборі — одна десята (п'ятнадцять депутатів)<sup>82</sup>. У португальській Асамблеї Республіки інтерпеляцію може подавати парламентська група<sup>83</sup>. У Фінляндії та Туреччині право інтерпеляції мають двадцять депутатів Едускунти<sup>84</sup> та Великих Національних Зборів<sup>85</sup> відповідно.

Однією з проблем українського законодавства є надзвичайно широке коло адресатів, до яких може бути звернений депутатський запит, яке охоплює не лише виконавчу владу, якою, за одним винятком Австрії<sup>86</sup>, обмежуються майже всі інші країни Європи<sup>87</sup>, але також і главу

<sup>74</sup> Закон про Державну народну раду Української Народної Республіки від 12 листопада 1920 року.

<sup>75</sup> ч. 1 ст. 88 та ч. 3 ст. 88 Регламенту Палати Депутатів Люксембургу від 15 березня 2007 року.

<sup>76</sup> ч. 2 §59 Регламенту Бундесрату Австрії від 1988 року з останніми змінами від 1999 року.

<sup>77</sup> ч. 1 §91 Регламенту Націоналрату Австрії від 1975 року з останніми змінами від 2005 року.

<sup>78</sup> ч. 1 ст. 194 Регламенту Сейму Польщі від 30 червня 1992 року з останніми змінами від 2007 року.

<sup>79</sup> ч. 1 ст. 250 Регламенту Державних Зборів Словенії від 2 квітня 2002 року з останніми змінами від 2007 року.

<sup>80</sup> ч. 1 ст. 119 та ч. 1 ст. 124 Регламенту Сейму Латвії від 27 грудня 2007 року.

<sup>81</sup> ч. 1 ст. 213 Регламенту Сейму Литви від 17 лютого 1994 року з останніми змінами від 17 квітня 2008 року.

<sup>82</sup> ст. 190 Регламенту Сабору Хорватії від 2000 року з останніми змінами від 4 квітня 2008 року.

<sup>83</sup> п. d ч. 2 ст. 180 Конституції Португалії від 2 квітня 1976 року з останніми змінами від 2005 року.

<sup>84</sup> ст. 43 Регламенту Едускунти Фінляндії від 17 грудня 1999 року з останніми змінами від 2000 року.

<sup>85</sup> с ч. 1 ст. 99 Конституції Туреччини від 7 листопада 1982 року з останніми змінами від 2001 року.

<sup>86</sup> В Австрії Націоналрат і Бундесрат наділені контрольними правами звертатися із запитом до підприємств, у яких Федерація володіє не менше як 50 % основного та власного капіталу та підпадають під контроль Рахункової Палати.

<sup>87</sup> У деяких країнах депутати наділені правом звертатися з офіційними запитаннями до органів парламенту (наприклад письмові запитання можуть направлятися членами парламенту Австрії президентам обох палат і головам парламентських комісій).

держави, який не належить відповідно до Конституції України до жодної гілки влади, органи місцевого самоврядування та навіть керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності. На нашу думку, таке широке коло адресатів запитів є спадком радянських часів, коли усі підприємства були в державній власності, а органи державної влади втручалися у всі правовідносини в державі. Промовистим є той факт, що майже усі колишні радянські республіки, законодавство яких узгоджувалося в минулому з Конституцією Радянського Союзу<sup>88</sup>, відповідно до статті 105 якої у варіанті 1977 року депутат мав право звертатися в усі державні та громадські органи, підприємства, установи, організації з питань депутатської діяльності та приймати участь в розгляді поставлених ним запитань, відмовилися від практики направлення депутатських запитів главам держав і керівникам підприємств, установ і організацій, які не мають відношення до виконавчої влади. Відповідні норми були прийняті трьома колишніми радянськими республіками, які сьогодні увійшли до Європейського Союзу. Зокрема згідно статті 61 Конституції Литви від 25 жовтня 1992 року депутат Сейму має право внести запит до Прем'єр-міністра, міністрів, голів інших державних інституцій, заснованих або обраних Сеймом. Згідно зі статтею 27 Конституції Латвії в редакції від 15 жовтня 1998 року Сейм має право подавати запити та запитання до Прем'єр-міністра або окремих міністрів, а стаття 74 Конституції Естонії від 28 червня 1992 року передбачає право депутата Рійгікогу подавати запити до Уряду Республіки та його членів, Голови Ради Банку Естонії, Голови Банку Естонії, Генерального Аудитора, Канцлера юстиції, командувача та Головнокомандувача Силами оборони.

Інститут депутатських запитів також було модифіковано і найближчими сусідами України – Білоруссю та Молдовою. Відповідно до Конституції Республіки Білорусь 1994 року<sup>89</sup> (ст. 103(3)) депутат Палати представників і член Ради Республіки мають право звернутися із запитом до Прем'єр-міністра, членів Уряду, керівників державних органів, які утворюються або обираються Парламентом. Конституція Молдови від 29 липня 1994 року (ст. 105) встановлює, що Уряд і кожен член Уряду зобов'язані давати відповідь на запитання та запити депутатів.

Схожі зміни можна побачити і у відповідних законодавчих положеннях кавказьких країн. Згідно з ч. 1 ст. 59 Конституції Грузії від 24 серпня 1995 року член Парламенту має право звернутися із запитанням до підпорядкованого Парламенту органу, члену Уряду, мера міста, керівників виконавчих органів влади територіальних одиниць усіх рівнів, державних установ і отримати від них відповідь. Згідно ч. 2 цієї ж статті, якщо запитання подається не менш як десятьма народними обранцями або парламентською фракцією до підпорядкованого парламенту органу або члена Уряду, то вони зобов'язані надати відповідь на засіданні Парламенту. Вірменська Конституція від 5 липня 1995 року (ст. 80) наділяє депутатів правом звертатися із запитанням до Уряду. Відповідно до ст. 10 Закону Азербайджанської Республіки «Про статус Національного зібрання Азербайджанської Республіки» в редакції від 15 листопада 2001 року депутат у межах своїх повноважень може звернутися із запитом до центральних і місцевих органів влади, органів судової влади Азербайджанської Республіки, Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, Правління Національного банку та Аудиторської палати.

Обмежили коло адресатів депутатських запитів і майже всі країни Середньої Азії. Відповідно до ст. 27 Конституційного закону Республіки Казахстан «Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів» від 16 жовтня 1995 року депутат Парламенту має право звернутися із запитом до Прем'єр-міністра і членів Уряду, Голови Національного Банку, Голови та членів Центральної виборчої комісії, Генерального прокурора, Голови Комітету національної безпеки, Голови та членів Рахункового комітету з контролю за виконанням республіканського бюджету. Згідно зі ст. 57 Закону Киргизької Республіки «Про нову редакцію Конституції Киргизької Республіки» від 18 лютого 2003 року депутат Жогорку Кенешу Киргизької Республіки має право запити до органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. 26 вересня 2008 року на засіданні Народної ради Туркменії (Халк Маслахати) було прийнято нову редакцію Конституції країни, відповідно до статті 67 якої депутати Меджлису мають право запити, усних і письмових запитань до Кабінету Міністрів, міністрів, керівників інших державних органів. Нарешті Конституційний Закон Республіки Узбекистан «Про Сенат Олій Мажлісу Республіки Узбекистан» від 12 грудня 2002 року містить статтю 12 «Парламентський запит», відповідно до якої Сенат, член Сенату має право направити

<sup>88</sup> Конституція Радянського Союзу 1977 року.

<sup>89</sup> Конституція Республіки Білорусь зі змінами та доповненнями, прийнятими на республіканських референдумах 24 листопада 1996 року та 17 жовтня 2004 року.

парламентський запит посадовим особам органів державної влади та управління з вимогою дати обґрунтоване пояснення або викласти свою позицію з питань, що належать до їхнього відання.

Досить широкий перелік адресатів депутатського запиту можна знайти у російському законодавстві. Так відповідно до ст.13 Закону Російської Федерації «Про статус члена Ради Федерації та статус депутата Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» в редакції від 5 липня 1999 року Рада Федерації, Державна Дума мають право направити парламентський запит Голові та членам Уряду, Генеральному прокурору, Голові Центрального банку, Голові Центральної та інших виборчих комісій, головам комісій референдуму, Голові Рахункової палати, керівникам інших федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації та органів місцевого самоврядування, а також керівникам Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування та Фонду обов'язкового медичного страхування. При цьому окремою статтею забороняється втручання члена Ради Федерації або депутата Державної Думи в оперативно-розшукову та кримінально-процесуальну діяльність органів дізнання, слідчих і судову діяльність (ст.18 зазначеного Закону).

Єдиною, крім України, колишньою радянською республікою, що має схожий до радянського перелік адресатів, яким може бути направлений депутатський запит, є Таджикистан, Конституційний Закон якого «Про правовий статус члена Маджлісі міллі та депутата Маджлісі намоєндагон Маджиліси Олі Республіки Таджикистан» (у редакції Закону від 8 грудня 2003 року) встановлює (стаття 13), що член Маджлісі міллі та депутат Маджліси намоєндагон має право вносити запит до Прем'єр-міністра та інших членів Уряду Республіки Таджикистан, Генерального прокурора Таджикистану, голови Національного банку Таджикистану, голови Центральної комісії з виборів і проведення референдумів, керівників і посадових осіб органів влади та управлінь, громадських об'єднань, а також керівників підприємств, установ і організацій для надання офіційного роз'яснення та викладення позиції щодо питань, які стосуються найважливіших громадських інтересів, які мають державне значення.

Втім, Україна залишається єдиною серед колишніх радянських республік і серед країн Європи державою, де депутат парламенту має право ініціювати направлення запиту главі держави.

Збереження великої кількості адресатів призводить до того, що з одного боку запит може стати засобом зловживання з боку членів парламенту, а з іншого — перетворюється на формальність, втрачає свою ефективність і також має наслідком перевантаження адресатів такими запитами. У цьому відношенні окремого вивчення потребує питання про вартість відповіді на депутатський запит. У Великобританії існує рекомендований фінансовий ліміт, відомий, як диспропорційний поріг вартості (*disproportionate cost threshold*), тобто фінансовий рівень, при перевищенні якого, департаменти можуть відмовитися відповідати на запитання. Цей поріг для письмових запитань сьогодні складає 700 фунтів<sup>90</sup>. Встановлення порогу вартості запитання виглядає як слухна пропозиція спрямована на заощадження коштів платників податків, але, можливо, на нижчому рівні, ніж у Великобританії<sup>91</sup>, розрахованому відповідно до видатків державного бюджету на утримання органів державної влади в Україні.

Спроба частково вирішити питання надмірної кількості депутатських запитів була зроблена у Регламенті Верховної Ради від 16.03.2006 №3547-IV, що втратив чинність 1 квітня 2008 року, який містив норму про те, що депутатський запит може бути внесений, якщо попередньо народним депутатом України направлялось депутатське звернення з цього ж питання, на яке у встановлений законом строк не надано відповіді або ж зміст такої відповіді не задовольняє ініціатора звернення, при цьому обов'язковим було долучення до депутатського запиту копії попередньо направленою депутатського звернення та копії відповіді на нього (у разі її одержання) (ч.2 ст.219), а внесення, оголошення та направлення депутатського запиту, поданого з порушенням цих вимог, не допускалося (ч.4 ст.219). Однак ці норми було спочатку вилучено з Регламенту рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) №1–8/2008 від 1 квітня 2008 року №4-рп/2008, у якому Конституційний Суд доходить висновку, що «гарантоване Конституцією України право народного депутата України на запит та встановлене законом право на депутатське звернення

<sup>90</sup> House of Commons Information Office Factsheet P1 «Parliamentary Questions», грудень 2008 року.

<sup>91</sup> 700 англійських фунтів стерлінгів дорівнюють 8 422 українським гривням (станом на липень 2010 року за офіційним курсом обміну валют Національного банку України).

є повноваженнями, які реалізуються незалежно одне від одного.» Зазначивши, що Конституція України не містить застережень щодо допустимості внесення народним депутатом України запиту лише після направлення відповідного звернення чи недопустимості внесення запиту без депутатського звернення, Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України, частини друга, третя, четверта статті 219 Регламенту Верховної Ради України, які станом на жовтень 2008 року вилучені також і з нового Регламенту українського парламенту від 19.09.2008 № 547-VI.

Аналіз положень Закону України «Про статус народного депутата України» щодо депутатського звернення та депутатських запитів свідчить про те, що через схожість вказаних вище інститутів, часто депутатські запити часто використовуються замість звернень, оскільки відповіді на них фактично не розглядаються на засіданнях Верховної Ради України. Також занадто широке, як вже зазначалося коло адресатів, не відповідає сучасним функціям народних депутатів, які не передбачають, наприклад, їхнє втручання у роботу підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Таким чином, пропонується обмежити коло адресатів депутатських запитів лише виконавчою гілкою влади, а для всіх інших випадків використовувати депутатські звернення.

Отже, у відношенні суб'єктів депутатських запитів існують щонайменше дві проблеми, які вимагають законодавчого рішення. По-перше, необхідно визначитися з тим, чи зберігати особистий характер депутатського запиту, чи зробити його колективним правом, коли ініціювання запиту вимагатиме підтримки певної кількості народних депутатів. По-друге, потрібно скоротити перелік адресатів депутатського запиту і залишити у ньому лише органи виконавчої влади, включаючи підпорядковані парламенту структури, та вивести за його межі Президента України і керівників підприємств, установ і організацій, за виключенням, можливо, підприємств з певною державною часткою у їхньому капіталі та державних установ і організацій.

Дарина  
ТКАЧЕНКО,  
Національна  
юридична академія  
України  
імені Ярослава  
Мудрого

## НАРОД VS НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ: ХТО МАЄ ВІДПОВІДАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ?

*Влада силою речей належить тому,  
хто повинен за неї відповідати:  
це — життєвий закон справедливості  
та політичної етики.*

О. Барро

На шляху до розбудови правової держави та євроінтеграції важливим питанням для України є стабільність формування і функціонування органів державної влади.

Стаття 5 Конституції України закріплює принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, який є засадничою основою побудови і функціонування державного механізму. Належне функціонування державної влади неможливе без визнання її діяльності народом. Безумовно, реалізація органами державної влади своїх завдань ґрунтується на довірі громадян і народу загалом. Водночас ця довіра ґрунтується на презумпції їх відповідальності перед народом.

Однак вважаємо, що відповідальність у відносинах народ (виборець) — народний депутат є далеко не «односуб'єктною». Задля здорового розвитку держави відповідальність має нести як народний депутат, так і самі виборці. Спробуємо проаналізувати вид та обсяг відповідальності кожного із зазначених суб'єктів.

Безумовно, що засобом реалізації відповідальності органів державної влади перед громадянами є лише прямі вибори. Однак, голосуючи на виборах за ту чи іншу політичну силу, на виборця автоматично покладається обов'язок відповідати за свій вибір. Звичайно, Конституція України не передбачає обов'язок голосувати, на відміну від Основних законів таких країн, як Італія, Бельгія, Австрія, Греція, Туреччина, Пакистан чи Аргентина. І йдеться в цьому випадку не про кримінальну відповідальність за зроблений чи незроблений вибір, а швидше про відповідальність моральну. Обираючи ту чи іншу політичну партію (блок), виборець таким чином передає владу, яка належить йому відповідно до ст. 5 Конституції України, і за яку він як «уповноважений» суб'єкт владних відносин має нести відповідальність. Так, на думку І. Ільїна, «влада, що зовсім позбавлена санкції, є юридично індиферентним явищем: вона не має правового наміру. Отримати правову санкцію вона повинна від конституційного закону, від правосвідомості» [1]. Отже, говорячи про відповідальність народу (виборців), треба мати на увазі саме ставлення до виборчого процесу, компетентний і відповідальний політичний (електоральний) вибір. Як зазначає В. Бунь, для здійснення компетентного політичного вибору потрібно мати відповідний рівень знань, інформації, певні навички [2].

Гарантуючи виборцям вільне волевиявлення, держава зобов'язується створити умови для надання усієї потрібної інформації, однак на практиці це не завжди так. Статистика стверджує, що серед інформації, яка є суттєвою для виборців, аби вони зробили свій вибір, найбільше мають значення: пропозиції партій (блоків) щодо важливих для них проблем (дуже важливо і важливо для 81%), склад першої п'ятірки (62%), увесь виборчий список партії (53%), кандидатура, яку партія (блок) висуватиме на посаду прем'єр-міністра (75%), кандидатури у склад майбутнього уряду (72%), з якими партіями партія (блок) об'єднуюватиметься у Верховній Раді (66%), попередня діяльність партії та її представників (66%). При обранні партії чи блоку головними чинниками зазвичай є такі: програма, ідеї й пропозиції (41%), лідери (28%), переконання виборця, що партія (блок) виражає його інтереси (23%), голосування за цю партію (блок) на минулих парламентських виборах у 2006 р. (20%), оцінка партії (блоку) як меншого «зла» порівняно з іншими (18%). Проте сам вибір не є одномоментним актом. Поведінка виборця передбачає процес накопичення, збору інформації, а вже згодом ухвалення рішення, вибір того чи іншого кандидата, тієї чи іншої позиції.

Відповідальність виборців визначається також і почуттям громадянського обов'язку, і рівнем виборів, тим місцем, яке вибори представницького інституту посідають у житті країни. Зокрема, різниця повноважень парламенту і президента роблять різними в очах виборців не лише функції органу, що обирається, а й «ціну» виборів і голосування з точки зору їх політичних наслідків. Також показниками відповідального ставлення виборців до здійснення електорального вибору є рівень залученості у виборчий процес і рівень зацікавленості в результатах голосування [3].

Справді ефективний вибір передбачає відповідальність як прийняття певних зобов'язань. У випадку електорального вибору відповідальність можна розглядати з двох позицій: індивід бере на себе відповідальність за свої дії, тобто йому не байдуже, як розвиватимуться події; індивід, що здійснює акт вибору, делегує певні повноваження «об'єктові» вибору. Проте про компетентний, ефективний електоральний вибір, як зазначає В. Комаровський, можемо говорити лише тоді, коли виборці адекватно усвідомлюють, наскільки їх інтереси (чи короткострокові, чи перспективні) відповідають змістові програм і платформ партій і блоків, які були підтримані виборцями [2].

На електоральний вибір впливає також і велика кількість політичних партій, які де-факто представляють, на жаль, не політичний плюралізм чи можливість вибору «близької» для себе політичної сили, а, навпаки, призводять до плутанини. Так, під час виборів в Україні партії-учасники умовно діляться на три категорії: 1) домінуючі лідери разом із декількома потенційно прохідними; 2) партії-проекти, що утворилися на базі вже існуючих; 3) партії, що завідомо не життєздатні як суб'єкти влади. Проблема постає в тому, що саме останні дві категорії є найбільш численними, однак політична платформа більшості з них обмежується лише визначенням зовнішньополітичної векторності без фактичного вираження ідеологічних засад. Така ситуація часто не дає змоги реально відобразити політичну орієнтацію українського народу та отримати репрезентативний розподіл політичних сил у парламенті. Окрім того, варто звернути увагу, що й ефективність проведення виборчої кампанії, яка зазвичай є підставою вибору, не завжди має наслідком відповідальну діяльність переможців. Причини полягають як в особливостях виборчої системи (закриті списки), так і в несформованості традицій політичної відповідальності в Україні.

Вважаємо, що санкціями такого виду відповідальності виборців за свій політичний вибір є невиконання проголошених програм, маніпулювання їхніми голосами (фактично волею народу), реалізація непопулярних реформ чи прийняття «несправедливих» законів, погіршення рівня життя тощо. Тому, на нашу думку, виборці мають усвідомлювати, що розвиток держави залежить від відповідальності не лише політика, але це й відповідальність виборця – відповідати всі 5 років за ту політичну силу (депутата), яку обрали. Йдучи на вибори, виборець має вирішити, чи він готовий ділити цю відповідальність за все те, що зробить цей політик, чи усунутися від відповідальності.

Однак якщо з питанням відповідальності народу за обрану політичну силу все більш-менш зрозуміло, то питання про відповідальність за відмову у голосуванні (абсентеїзм) чи при голосуванні «проти всіх» залишається відкритим.

Абсентеїзм, або посереднє ставлення до виборчого процесу, властиве як громадянам, задоволеним своїм станом у суспільстві, своїм соціально-політичним та економічним становищем, так і ні. У першому випадку немає потреби витратити час на вибори; у другому випадку громадяни не вірять, що їх участь змінить існуючий порядок, звільнить систему владних відносин від бюрократизму та свавільності. Абсентеїзм як в Україні, так і в інших державах пояснюється аполітичністю громадян, їх пасивністю, виявленням недовіри до всіх кандидатів і до влади загалом. О. Чуб виокремлює такі причини цього явища: низький рівень політичної активності громадян; висловлення пасивного протесту населення проти антидемократичного законодавства, недосконалої виборчої системи, існуючого політичного режиму чи форми правління взагалі; прагнення людей бути над політикою як осереддя зіткнення егоїстичних інтересів та амбіцій; несприйняття конкретних рішень інститутів влади, економічних реформ, суспільно-політичних заходів тощо [4]. В. Яворський, у свою чергу, зазначає, що від абсентеїзму завжди програє не тільки демократія, її політико-правові устої, а й значною мірою самі виборці, які своєю пасивною поведінкою не бажають безпосередньо впливати на політичні процеси суспільства, особисто брати на себе тягар відповідальності за формування владних інститутів [5].

Що ж стосується голосування «проти всіх», то, на думку І. Попова, це теж позиція, адже вона відображає можливість для виборців показати, що ніхто з цього списку йому не подобається, але він прийшов на вибори і виконав свій громадянський обов'язок [6]. Вважаємо, що в цьому випадку виборець підтверджує свою відмову брати відповідальність за того, хто, на його думку, не зможе реалізувати проголошені програми або програми якого не відповідають вимогам виборця. Однак, на нашу думку, в обох випадках не можна говорити про відсутність відповідальності. Розглядаючи абсентеїзм чи голосування «проти всіх» як різновиди електорального вибору, доходимо висновку, що санкціями в цьому випадку є неможливість захистити своє право на управління державою через висловлення незадоволення політичним курсом, на який виборець не намагався вплинути особистим волевиявленням, через притягнення кандидатів до політичної відповідальності, в тому числі шляхом відмови у голосуванні на наступних виборах тощо.

Після оголошення результатів виборів (тобто підрахунку відповідального електорального вибору народу України) і складання народними депутатами України присяги центр тяжіння відповідальності за якісне державне будівництво й управління переміщується у стіни Верховної Ради України. Однак це не означає, що народний депутат перебирає на себе увесь обсяг відповідальності, він лише розділяє його разом зі своїми виборцями. Якщо відповідальність виборця можна охарактеризувати швидше як моральну, то народний депутат, як суб'єкт владних повноважень, за реалізацію місії публічної влади підлягає також конституційній і політичній відповідальності.

Вважаємо, що конституційна відповідальність — це самостійний вид юридичної відповідальності, що передбачає вид і міру обов'язку суб'єкта конституційно-правових відносин відповісти за порушення конституційно-правових норм або передбачає відповідальний стан уповноваженого суб'єкта, характеризується складною структурою, своєрідністю санкцій, надзвичайно широким колом суб'єктів, часто має політико-правовий характер і головним призначенням якого є захист Конституції України та забезпечення її верховенства. Розглядаючи відповідальність парламентаріїв, необхідно проаналізувати саме її позитивний аспект, адже народ, наділяючи їх державною владою, очікує від них виконання передбачених обов'язків, а не їх порушення. Презюмуємо, що отримуючи владу від народу, народний депутат є відповідальним перед ним, а «контролюючим органом» є виборці, які проголосували за відповідну політичну силу.

Відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України. У Рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/98 від 7 липня 1998 р. (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) визначається, що народний депутат України є повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, відповідальним перед ним, і покликаний виражати і захищати інтереси народу. Отже, «позитивна» конституційна відповідальність народного депутата України — це відповідальний стан народного депутата України за виконання покладених на нього функцій перед народом України, що виникає в момент складення ним перед Верховною Радою України присяги і діє до моменту припинення дії мандату народного депутата України, тобто має тривалий характер протягом часу дії представницького мандату.

Говорячи про представницький мандат народного представника як підставу його відповідальності перед народом, слід проаналізувати природу цього мандату. Відповідно до законодавства України народний депутат України отримує від народу саме вільний мандат. Сутність принципу вільного мандату найбільш конкретно і послідовно висловив відомий французький державознавець М. Прело:

- 1) мандат є загальним (депутат представляє всю націю);
- 2) мандат — не імперативний, тобто виконання його факультативне, а здійснення вільне від примусу;
- 3) діє презумпція відповідності волі депутатів волі народу (мандат при своєму виконанні не вимагає схвалення дії його носія ні з чийої сторони) [7].

Отже, де-юре народний обранець зобов'язаний робити тільки те, що дозволяє (ухвалюючи на виборах ту чи іншу політичну програму) народ. Згідно з вільним мандатом депутат має керуватися лише законодавством і власною совістю, а вплив виборців на прийняття політичних рішень поза виборчим процесом зведений до мінімуму. Якщо ж він виходить за межі наданих йому виборцями повноважень чи неналежним чином виконує покладені на нього обов'язки перед народом України, то має нести за це відповідальність. Але в цьому випадку постає логічне запитання — а чи можемо ми притягати до відповідальності окремого депутата, якщо голосували за певну політичну силу, а не конкретно за цю особу? Фактично вибори до парламенту за пропорційної системи призводять до того, що віднині вже не йдеться про діалог між виборцем та обраним, нацією та парламентом: між ними стоїть третій — той, що радикально змінює сутність їхніх відносин (політична партія). Отже, виборці фактично лише ратифікують вибір партії. Склад кандидатів у народні депутати цілковито залежить від волі політичних партій.

У свою чергу, політичні партії мають реально репрезентувати народ, впроваджувати певні зміни від його імені та задовольняти первинні потреби громадян. Адже останні спрямовують свою діяльність на досягнення державно-владних повноважень де-юре з метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян (ст. 36 Конституції України), а значить — теоретично стають на захист демократії та прав народу, а також беруть на себе відповідальність за виконання своїх політичних програм. Проте законодавством демократичних держав не передбачається застосування юридичних санкцій за нереалізацію обіцяного. Як наслідок, на практиці

політичні партії (зокрема народні депутати України) використовують віддані за них голоси виборців лише як аргумент у визначенні свого місця у парламенті (звичайно, для себе вигідного), а не як підставу відповідальності перед народом за належне виконання покладеного на них обов'язку реалізації своїх передвиборних програм. Безумовно, що «система звітності парламентаріїв перед виборцями» можлива й за пропорційної виборчої системи, а от «реальний механізм відкликання» означає запровадження імперативного мандата, якого немає в жодній демократичній державі [8]. Та чи зможе запровадження імперативного мандата змінити ситуацію повної безвідповідальності парламентарів? Чи стануть депутати від цього більш відповідальними за свої дії чи бездіяльністю? Навряд чи.

Загалом, якщо говорити про дієвість інституту конституційної відповідальності по відношенню до народних депутатів, то через відсутність належного законодавчого закріплення підстав та санкцій такого роду відповідальності де-факто майже неможливо зобов'язати народних обранців відповідати за свої дії. В Україні не працює ані інститут позбавлення депутатських мандатів, ані механізм висловлення недовіри до представників народу, і тим паче народні депутати не «практикують» публічне визнання своєї політичної неспроможності, що має наслідком добровільне залишення депутатського крісла.

Єдиним дієвим видом відповідальності народних депутатів за результати своєї роботи у парламенті виступає саме політична відповідальність. Пропонуємо розглянути політичну відповідальність як обов'язок суб'єктів політико-правових відносин відповідати за порушення порядку організації, здійснення та розвитку державної влади, що не відповідає поглядам, переконанням, інтересам певних груп чи народу в цілому і має за мету забезпечення належного здійснення публічної влади в державі.

Реалізація політичної відповідальності за неналежну поведінку політичного (державного) діяча, лідера, керівника органу влади (управління), що перебуває на виборній посаді, стосовно електорату, політичної організації, що ним представляється, забезпечується за допомогою звільнення з посади (або самої можливості його) або застосуванням інших санкцій, передбачених нормами сфери політичних, владно-управлінських відносин [9]. Одним із проявів політичної відповідальності є відмова виборців у підтримці на наступних виборах політичної партії (блоку), що перебуває при владі. Іншими засобами реалізації політичної відповідальності вважаються: усунення його з поста рішенням колегіального органу партії або суспільно-політичного руху, створення навколо лідера політичної нетерпимості, організація показових процесів тощо. Яскравим прикладом політичної відповідальності є втрата голосів виборців Соціалістичною партією України протягом останніх парламентських виборів: 31 травня 2002 р. під час виборів до законодавчого органу партія отримала 6,87% поданих голосів, вже у 2006 р. (26 жовтня 2006 р.) цей відсоток було знижено до 5,69%, а під час дострокових виборів 30 вересня 2007 р. Соціалістична партія взагалі не пройшла до Верховної Ради України, адже отриманих 2,86% голосів не вистачило для подолання 3% бар'єру. І це, на жаль, є майже єдиним засобом реалізації політичної відповідальності в українській політиці.

Вважаємо, що для переходу української політики на якісно новий рівень необхідним є не лише розроблення нових, прогресивних політичних програм, а й притягнення політичних діячів до відповідальності, і не лише за невиконання таких програм, а й за їх неналежне виконання. Сам факт усвідомлення ними того, що процедура відповідальності працездатна, уже є необхідним способом впливу на їхні діяння. Отже, інститут політичної відповідальності спрямований на створення умов для того, щоб політики та державні діячі постійно контролювали, порівнювали свою поведінку з Основним Законом, законами, моральними нормами, що існують у суспільстві постійно, а не тільки в період виборчих кампаній.

Отже, підбиваючи підсумки, необхідно звернути увагу на таке:

1. Реалізація органами державної влади своїх завдань ґрунтується на довірі громадян і народу загалом. Водночас ця довіра ґрунтується на презумпції їх відповідальності перед народом.
2. Відповідальність у відносинах народ (виборець) — народний депутат є далеко не «односуб'єктною» — відповідальність має нести як народний депутат, так і самі виборці.
3. Відповідальність виборця полягає у здійсненні компетентного й відповідального електорального вибору: індивід бере на себе відповідальність за свої дії, тобто йому не байдуже, як розвиватимуться події; індивід, що здійснює акт вибору, делегує певні повноваження «об'єктові» вибору.
4. Отримуючи владу від народу, народний депутат не лише отримує місце у парламенті, а й покладає на себе обов'язок відповідати перед народом за свою парламентську діяльність.
5. Де-юре закріплена можливість притягнення народного обранця до відповідальності де-факто не працює, що призводить до ситуації повної безвідповідальності за діяльність Верховної Ради України.

6. Тільки одночасна і реальна відповідальність виборців і народних депутатів зможе вирішити конфлікт інтересів народу і парламенту.

З огляду на зазначене варто наголосити, що лише підвищення рівня політичної культури й активності українських громадян, що має наслідком їхній відповідальний електоральний вибір, а також належне законодавче закріплення статусу народних депутатів України (зокрема перелік обов'язків) та створення дієвого механізму їх відповідальності допоможе вирішити одвічне для українського суспільства питання «хто в усьому винний?».

### **Список використаних джерел та літератури:**

1. Ильин И.А. О сущности правосознания // <http://www.philosophy.ru/library/il/02/01.html>
2. Бунь В. Електоральний вибір: суть, типи, особливості формування // <http://postua.info/bun.htm>
3. Бунь В.В. Електоральна культура як фактор електоральної поведінки // [http://soippo.narod.ru/documents/konf\\_zhuk/bun.doc](http://soippo.narod.ru/documents/konf_zhuk/bun.doc)
4. Чуб О. Фактори політичної активності громадян України у виборчому процесі // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 1(3). — С. 72–76.
5. Яворський В.Д. Принцип народовластия и абсентеизм // Проблемы законности: Респ. між-відом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. — Х., 2002. — Вип. 52. — С. 66–70.
6. Попов І. Проти всіх — це проти кого? // <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1941498.html>
7. Сіренко В. До питання про імперативний мандат та інші ініціативи української еліти // [http://dialogs.org.ua/ua/issue\\_full.php?m\\_id=12154](http://dialogs.org.ua/ua/issue_full.php?m_id=12154)
8. Малкіна Г. Вибори як засіб реалізації політичної відповідальності // <http://www.viche.info/journal/1004/>
9. Торяник В.М. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Дніпропетр. нац. ун-т. — Д., 2006.

## ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ МАНДАТ ПАРЛАМЕНТАРЯ: ПРИРОДА, ГЕНЕЗИС І СУЧАСНІСТЬ

**Олена  
МЕЛЬНИК,**  
Відділ  
конституційного  
права  
та державного  
будівництва,  
Головне науково-  
експертне  
управління  
Апарату Верховної  
Ради України

Вирішення проблеми правової регламентації статусу депутата парламенту має важливе значення для формування ефективної системи представницької демократії в Україні. Одним з актуальних залишається питання щодо характеру представницького мандату народного депутата України. Дискусія навколо так званого імперативного мандату оновила у суспільстві після внесення 8 грудня 2004 р. змін до ст. 81 Конституції України, згідно яких повноваження народного депутата України можуть бути припинені достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної партії.

Останнім часом різні аспекти правового статусу народних депутатів України були предметом наукових досліджень та окремих публікацій, проте, ні в теорії, ні в практиці законодавчого регулювання не вироблено єдиного підходу щодо змісту представницького мандату парламентаря в Україні.

У науковій літературі під депутатським мандатом розуміється представницька функція, яка покладається носієм суверенітету — народом на спеціально обраних до парламенту осіб — депутатів. А значення мандату полягає, насамперед, у тому, що він є єдиною підставою для набуття статусу депутата парламенту. У свою чергу, особа отримує депутатський мандат під час загальнонаціональних виборів до законодавчого органу країни. Отже фактичною підставою для отримання депутатського мандату є волевиявлення народу.<sup>92</sup> Саме ця обставина зумовлює єдину природу парламентського мандату, незалежно від того про яку країну йдеться. Адже при всьому багатоманітні особливостей правового статусу парламентарів, які зумовлені історичною спадщиною, особливостями національного права тощо, повноваження парламентаря мають єдине джерело походження — волю народу, який делегує йому право здійснювати державну владу від свого імені.

Правова природа депутатського мандату безпосередньо пов'язана з ідеєю народного представництва, яка почала формуватися ще за часів розпаду феодального ладу. Так, ще у XV–XVI ст. ст. у монархічній Франції скликалися Генеральні штати, які являли собою дорадчий орган побудований на становому представництві. Кожен стан обирав депутатів, які вважалися порученцями, мандатаріями своїх виборців і відповідно зобов'язувалися виконувати їх інструкції. Тим самим, відносини депутата і виборця будувалися за принципом обов'язкового доручення за виконання якого депутат зобов'язувався звітувати по закінченню сесії. Крім того, виборці наділялись правом відкликати депутата який не виконав їх доручення.<sup>93</sup> Саме такі принципи взаємовідносин депутата і виборця як зв'язаність наказами, звітність за їх виконання, право відкликання депутатів, що не виконали доручення, в подальшому і склали зміст так званого імперативного мандату.

Цікавим є той історичний факт, що саме у Франції, де вперше була сформульована ідея імперативного мандату, з часом виникла прямо протилежна їй доктрина вільного мандату. Перша Конституція Франції (1791 р.) відмовилась від ідеї імперативного мандату, закріпивши положення про те, що представники, обрані по департаментам, є представниками не окремого департаменту, а всієї нації, тому виборці не можуть надавати їм наказів.<sup>94</sup> Тим самим, на конституційному рівні був закріплений принцип вільного мандату, відповідно до якого депутат не підзвітний і не підконтрольний своїм виборцям і не може бути відкликаний ними з представницького органу влади. Відомий представник французького просвітництва XVIII століття Жан Антуан Кондорсе сформулював ідею вільного мандату наступним чином: «Обрання є не делегуванням повноважень, а вказівкою здатності. Уповноважений народу, я зроблю все, що вважаю відповідним його дійсним інтересам. Він спрямував мене не для того, щоб підтримувати його думку, а щоб викласти мої. Він довірився не тільки моїй старанності, але й моєму просвітництву, і абсолютна незалежність моє думки є одним з моїх обов'язків по відношенню до нього».<sup>95</sup>

Подальша державно-правова практика супроводжувалась постійною конкуренцією між доктринами імперативного та вільного мандату. Так, Паризька комуна 1871 р. реанімувала імперативний мандат, встановивши відповідальність депутата перед виборцями і наділивши останніх правом відкликання депутатів у будь-який час. Доречі, на імперативній природі депутатського мандату наполягав Ж.-Ж. Руссо, який з цього приводу зазначав, що суверенітет народу неподільний і не може

<sup>92</sup> Див.: Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: Автореферат дис. ... к-та юрид. наук: 12.02. — К., 2005 р. — С. 8.

<sup>93</sup> Див.: Гессен В.М. Основы конституционного права. — Петроград, 1917. — 124 с.

<sup>94</sup> Див.: Конституции и акты буржуазных государств XVII — XIX в.в. — М.: Госюриздат, 1957. — 258 с.

<sup>95</sup> Див.: Кондорсэ Ж.А. Эскиз исторической картины прогресса человеческого разума — М., 1936 — С. 177

передаватись будь кому, тому народ може передавати владу, але не суверенітет. Виходячи з цього депутати народу є лише його уповноваженими, а не представниками.<sup>96</sup>

Радянська державно-правова доктрина спираючись на досвід Паризької комуні сприйняла імперативний мандат. З ініціативи В.І. Леніна 4 грудня 1917 року ВЦВК було прийнято Декрет «Про право відкликання делегатів». У проекті декрету В.І. Ленін зазначав, що будь яка виборна установа або зібрання представників може вважатись дійсно демократичним і таким, що представляє волю народу, тільки за умов визнання і застосування права відкликання виборцями усіх обраних.<sup>97</sup> За радянської доби вважалось, що функції виборців не закінчуються виборами, а тривають весь термін повноважень виборного органу державної влади. Виборці постійно тримають під контролем роботу своїх депутатів, слідкують за виконанням наказів і можуть у будь-який час відкликати тих депутатів, що не виправдали їх довіри. Право відкликання депутатів вперше було закріплено у Конституції РСФСР 1918р. і пізніше знайшло відображення у всіх радянських конституціях та конституціях союзних республік. У законодавстві УРСР імперативний мандат був запроваджений Конституцією Української РСР 1929р. Відповідно до положення 62 передбачалось: «Члени рад повинні регулярно давати звіти своїм виборцям. Членів рад можна відкликати до скінчення речення їх обрання, за постановою виборців». Основний Закон УРСР 1937р. визначав, що «кожний депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями в своїй роботі і в роботі Ради депутатів трудящих і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» (ст. 142). Елементи імперативного мандату для депутатів всіх рівнів закріплювались і Конституцією УРСР 1978р. Зокрема, передбачалось, що виборці дають накази своїм депутатам (ст. 91), які зобов'язані звітувати про свою роботу і роботу Ради перед виборцями, а депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку (ст.96).<sup>98</sup>

Сучасна конституційна доктрина базується на концепції вільного мандату. У конституціях багатьох країн міститься пряма заборона імперативного мандату. Про це безпосередньо йдеться, наприклад, у Конституції Казахстану (ст.52) де зазначається, що депутат парламенту не пов'язаний будь-яким імперативним мандатом, у Конституції Французької Республіки (ст.27) та Конституції Румунії (ст. 66), які встановлюють, недійсність будь-якого імперативного мандату. Аналогічні приписи щодо відсутності у парламентарів імперативного мандату містять Конституції Молдови (ст. 68), Хорватії (ст. 74), Албанії (ст. 70), Князівства Андорра (ст. 70), Вірменії (ст. 66).

Мішель Прело узагальнював зміст вільного мандату наступним чином: 1) мандат є загальним (тобто хоча депутати обираються по округах, вони представляють усю націю); 2) мандат — не імперативний, а факультативний (його здійснення вільне від примусу); 3) мандат не підлягає відкликанню; мандат при його здійсненні не потребує узгодження дій мандатарія.<sup>99</sup> Виходячи з запропонованого М. Прело розуміння вільного мандату, та аналізу конституційного регулювання статусу парламентарів можна зробити висновок, про закріплення на конституційному рівні різних складових вільного мандату більше ніж у двадцяти п'яти європейських країнах. Адже ці європейські конституції містять вказівку на ті чи інші елементи вільного мандату. Наприклад, у Конституціях Ісландії (ст. 48), Польщі (ст. 104), Словацької Республіки (ст. 73), Республіки Словенія (ст. 82), Чеської Республіки (ст. 26), Австрійської Республіки (ст. 56), Основному законі Федеративної Республіки Німеччини (ст. 38) зазначається, що депутати парламенту не пов'язані будь-якими наказами чи інструкціями. Ряд конституцій акцентує увагу на тому, що депутати парламенту є представниками держави, нації в цілому (Конституції Португалії ст. 152, Туреччини ст. 80) та не можуть бути відкликані виборцями (Конституція Латвії п. 14 Розділу II, Конституція Македонії сПроте, доктрину вільного мандату не слід вважати абсолютною, за відсутності права відкликання і обов'язковості наказів виборців, депутат, як представник народу не може не підтримувати зв'язок з виборцями, не взаємодіяти з ними. Саме тому, у сучасному конституційному законодавстві можна побачити приписи які визначають зв'язок між парламентарями та виборцями. Наприклад, ст. 15 Конституції Японії 1947р. передбачає, що народ має право як обирати посадових осіб так і усувати їх з посади. У чинній Конституції КНДР (ст. 8) хоча й не

<sup>96</sup> Див.: Миронов О.О. Конституционный статус депутатов парламентов зарубежных стран // Очерки конституционного права иностранных государств. — М.: СПАРК, 1999. — С. 202.

<sup>97</sup> Див.: Денисов А.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право — Москва: Государственное издательство юрид. лит., 1957. — С. 307–308.

<sup>98</sup> Див.: Сборник нормативных актов по советскому государственному праву / Составитель С.А. Авакьян/ — М.: Юридическая литература, 1984. — 564с.

<sup>99</sup> Див.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран : В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. Ред. Б.А. Страшун — М.: БЕК, 1999. — 784с. (с. 503) или Прело М. Конституционное право Франции. М.: ИЛ, 1957 — С. 437–439.

міститься положення про відкликання депутатів виборцями, проте міститься припис про відповідальність депутатів перед виборцями за свою діяльність.

На наш погляд, в сучасних умовах, концепції вільного та імперативного мандату потребують переосмислення. По-перше, вони були сформульовані досить давно, ще у XVIII столітті, і розраховані на зовсім інші суспільно-політичні умови. Зокрема, концепція вільного представницького мандату базується на теорії народного представництва, згідно якої виборець надає обраному мандат на право діяти від його імені; таким чином парламент, що отримав мандат нації, висловлює народний суверенітет. Проте сам факт вибору, як і доктрина представництва, істотно видозмінені розвитком партій. Адже у переважній більшості країн світу на парламентських виборах застосовується пропорційна виборча система за якої на виборах балотуються представники політичних партій. Нині йдеться не про діалог між виборцем та обраним, нацією і парламентом: між ними стоїть третій, що радикально змінює природу їх відносин. Перш ніж бути обраним виборцями, депутат обирається партією, а виборці лише ратифікують цей вибір. І хоча виборець може вільно обирати серед кількох кандидатів, що висунуті партією, слід визнати, що обраний отримує подвійний мандат: від партії і від своїх виборців.<sup>100</sup> Слід зазначити, що у конституційному законодавстві деяких країн з'явилися норми які свідчать, про визнання «партійної» складової парламентського мандату. Наприклад, ст. 160 Конституції Португальської Республіки передбачає, що парламентарій втрачає свій мандат якщо стає членом іншої партії, від якої вони не балотувались на виборах, а за Конституцією Азербайджанської Республіки депутат позбавляється свого мандату якщо припинено діяльність партії від якої його обрано (ст. 89).

Нині деякі вчені, цілком обґрунтовано, на нашу думку, стверджують, що поряд із двома класичними моделями депутатського мандату (імперативним та вільним) у деяких країнах світу, фактично відбулося формування нового різновиду мандату, який пропонують позначати терміном «партійно-імперативний мандат».<sup>101</sup> На відміну від класичного імперативного мандата він не передбачає можливості для виборців відкликати свого представника з парламенту в разі втрати останнім їхньої довіри. Натомість, партійно-імперативний мандат досить жорстко обмежує свободу діяльності депутата вимогами партійної (фракційної) дисципліни. Партійно-імперативний мандат значною мірою змінює зміст представницького мандату і зазнає справедливої критики. Так, відомий французький юрист Ж. Ведель визначив залежність депутата від політичної партії як велике збочення демократії, а саме залежність народного обранця від організованих меншин.<sup>102</sup>

По-друге, концепції вільного та імперативного мандату у їх класичному вигляді не є оптимальними, оскільки з одного боку депутат парламенту має бути вільним у прийнятті рішень і керуватись власними переконаннями та совістю, з іншого боку він повинен взаємодіяти з виборцями та не враховувати їх інтереси.

Доречі, розвиток конституційного законодавства незалежної України красномовно підтверджує думку про те, що законодавець постійно знаходиться у пошуках оптимальної моделі парламентського мандату і не має чіткого уявлення щодо його змісту. Так, вже за часів незалежної України, у 1995 році, було прийнято Закон України «Про відкликання народного депутата України». Згідно зі ст. 1 згаданого закону, як підстави для відкликання народних депутатів України передбачались: порушення положень Конституції і законів України; систематичне невиконання депутатських обов'язків; використання своїх повноважень в особистих корисливих цілях; систематичне порушення норм депутатської етики і моралі; невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми; приховування доходів тощо.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. не містила жодної норми яка б прямо вказувала на характер мандату народних депутатів України, але враховуючи, що згаданий закон діяв до 2001 р., на нашу думку, є достатньо підстав стверджувати, що мандат народного депутата України не мав вільного характеру. Крім того, у законодавстві щодо статусу народного депутата як раніше, так і нині, можна побачити деякі елементи імперативного мандату. Наприклад, відповідно до ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат: постійно підтримує зв'язки з виборцями; розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації.

<sup>100</sup> Див.: Кудинов О.П., Шипилов Г.А. Диалектика выборов. — М.: ЗАО ПО «Мастер», 1997 г. — С. 428–429.

<sup>101</sup> Див.: Радченко О.І. Автореферат дис. канд.ю.н. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання 2005 р. 20 с. (с. 8)

<sup>102</sup> Див.: Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. — С. 512.

Зміни, внесені до Конституції України від 8 грудня 2004р. створили передумови для формування концепції партійного мандату народного депутата. Відповідно до нової редакції ч.6 ст.81 Конституції України невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції є підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата. В цьому випадку повноваження припиняються на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення. Разом з тим слід відзначити, що механізм припинення повноважень депутата у наведених випадках нині відсутній, оскільки не прийнято відповідних законодавчих норм.

Положення статті 81 Конституції України щодо запровадження «партійного мандату» нині неоднозначно сприймаються як українським суспільством, так і міжнародною спільнотою. Зокрема, Венеціанська Комісія у своєму висновку від 13 червня 2005р. №339/2005 дала негативну оцінку цієї конституційної норми. У параграфі 51 Висновку зазначено, що «положення щодо народних депутатів не повинні пов'язувати окремого депутата з членством в парламентській фракції партії чи блоку, тим самим порушуючи його вільний і незалежний мандат (депутат має бути вільний залишити або не приєднуватись до парламентської фракції партії (блоку) за списком якого його обрано)». <sup>103</sup> Попри критику конституційної норми щодо «імперативного партійного мандату» до Верховної Ради України неодноразово подавались законопроекти, які пропонували ще більш жорстку модель такого мандату. Наприклад, у законопроекті за реєстр.№1408 від 23.01.2008р. щодо внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» серед обставин, за наявності яких народного депутата України слід вважати таким, що не увійшов до складу депутатської фракції, передбачалась: «відмова від участі в діяльності такої депутатської фракції, або фактична протидія діяльності депутатської фракції». Крім того, до обставин, наявність яких ототожнюється з виходом народного депутата України зі складу фракції пропонувалось відносити: «припинення участі у діяльності такої депутатської фракції»; «дії всупереч офіційно прийнятим рішенням фракції, в тому числі входження народного депутата України всупереч узгодженій політичній позиції депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої (якого) його обрано народним депутатом України і яка прийняла рішення про не входження до складу коаліції депутатських фракцій». У законопроекті за реєстр. №3149 від 15.09.2008р., який також мав наметі створити законодавчий механізм припинення депутатського мандату на підставі ч.6 ст.81 Конституції України, пропонувалось встановлення ще більш жорсткого зв'язку між депутатом і партією. Зокрема, у новій редакції ч.3 ст.4 Закону України «Про статус народного депутата України» до переліку підстав, за наявності яких народного депутата України слід вважати таким, що вийшов зі складу фракції було «систематичне (два і більше рази) невиконання рішень, прийнятих фракцією, в тому числі про солідарне голосування членів фракції». Таким чином, припинення повноважень народного депутата України ставилось у пряму залежність від результатів його голосування. Цей законопроект був повернутий суб'єкту законодавчої ініціативи без розгляду, адже його новели мали явно антиконституційний характер, оскільки дострокове припинення повноважень народного депутата України з підстав визначених п. 6ч. 2ст. 81 Конституції України є різновидом його юридичної (конституційної) відповідальності, а тому суперечить припису ч. 2 ст. 80 Конституції України, де зазначено, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах...».

Дискусія щодо доцільності запровадження «партійно-імперативного» мандату для народних депутатів України нині триває. Як вже зазначалось, існують переконливі аргументи на користь як вільного, так і імперативного мандату, тому, на наш погляд, український законодавець повинен шукати оптимальну модель яка б увібрала у себе переваги обох моделей, враховуючи при цьому «партійну» складову мандату.

<sup>103</sup> Див.: Висновок щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року №2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам» — Київ: Друкарня Державного управління справами, 2006. — 32 с. (17)

## ДЕПУТАТСЬКИЙ ІМУНІТЕТ В УКРАЇНІ

Андрій  
ГУМЕНЧУК,  
Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могилянська  
академія»

Питання депутатської недоторканності завжди гостро стояло на порядку денному в Україні, зокрема — напередодні в новій електоральній кампанії. Депутатська недоторканність (або ж депутатський імунітет) — це одне з тих понять, на якому перед виборами депутатів рад усіх рівнів і Президента завжди спекулюють усі політичні сили. Цьому активно сприяють і самі громадяни, які активно виступають за зняття з народних обранців недоторканності, аби зробити їх ближчими до народу. При цьому виборці лише поверхово ознайомлені з поняттям депутатського імунітету. Цій проблемі (детальному висвітленні теоретичних засад і практичних аспектів депутатського імунітету) буде присвячена ця робота.

*Завдання роботи* — детальний аналіз теоретичних моделей і концепцій депутатського імунітету, аналіз практичних аспектів існування депутатської недоторканності в країнах міжнародного співтовариства, коротка хроніка українських реалій та актуальних для українського парламентаризму недоліків, пропозиції щодо їх подолання.

*Мета роботи* — у передвиборчий період показати переваги та небезпеки, які несе в собі депутатський імунітет, особливості існування цієї парадигми в країнах з високим рівнем розвитку парламентаризму, висвітлити випадки колізій між суспільством і парламентом, до яких може призвести чи призводить депутатська недоторканність.

*Актуальність роботи* пов'язана, в першу чергу, з поверхневим вивченням самого явища депутатського імунітету як теоретичної одиниці у науках права та політології, з висвітленням у засобах масової інформації тих випадків, до яких призводить зловживання депутатами своєю недоторканністю, однак без аналізу причин та законодавства, яке дозволяє чи забороняє ті чи інші дії народних обранців.

До 31 жовтня — дати виборів до місцевих, районних та сільських рід — залишилося зовсім мало. Та й парламентські вибори не за горами. Відтак питання депутатської недоторканності вкотре постає в українському суспільстві як одне з найгостріших та найболючіших.

### Депутатська недоторканність: загальні засади.

Для початку варто звернутися до основи основ — Конституції України. Основний Закон у своїй статті 80 проголошує депутатську недоторканність. «Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.» [1]. Окрім Конституції України, депутатська недоторканність передбачена також Законом України «Про статус народного депутата» та іншими законодавчими актами. Ними передбачена якісно нова система гарантій діяльності народного депутата — нормативно-правового, організаційно-правового та іншого характеру.

За Конституцією України (як і за конституціями і законами більшості інших країн) депутатська недоторканність має два основних види, два аспекти, два компоненти. Це депутатський імунітет та депутатський індемнітет.

Почнемо з *депутатського імунітету*. [2] Сутність депутатського імунітету полягає у тому, що депутат чи будь-який інший парламентар (в залежності від назви представницьких органів влади та народних обранців у різних країнах світу) може бути заарештований, затриманий або притягнутий до кримінальної відповідальності лише за згодою палати (при двопалатному) або парламенту (при однопалатному парламенті) у окремих випадках. Конституція України не містить переліку таких винятків, тобто народні обранці користуються депутатським імунітетом за будь-яких обставин.

Депутатський імунітет існує майже у всіх країнах світу зі своїми відмінностями та особливостями, які передбачені Конституціями чи законодавством. Загалом, ці відмінності складають три групи: щодо кола дій, щодо місця та терміну дій, щодо порядку та процедури застосування. До детальнішого розгляду цієї класифікації повернемося трохи згодом.

*Депутатський індемнітет* — це принцип невідповідальності депутата, парламентаря за висловлювання в парламенті, результати голосування, законопроекти, поправки та інші документи, внесені чи підготовлені під час депутатської діяльності [2]. Депутатським індемнітетом користуються парламентарі більшості країн. Щоправда, цей привілей не поширюється на них за стінами парламенту — тобто з приводу сказаного поза парламентом. Цей вид недоторканності поширюється практично на всю парламентську діяльність депутата як на час здійснення ним своїх повноважень, так і після їх

закінчення — тобто довічно, протягом усього життя. Такої класифікації, як депутатський імунітет, індемнітет немає; відмінності в депутатському індемнітеті різних країн і парламентів незначні.

**Депутатський імунітет: досвід міжнародного співробітництва.**

Тут варто згадати уже наведену класифікацію депутатського імунітету. Як зазначалося вище, існує три види розбіжностей у визначенні поняття та основних ознак депутатського імунітету: щодо кола дій, щодо місця та терміну дій, щодо порядку та процедури застосування. Розпочнемо з першого виду.

*Депутатський імунітет щодо кола дій (діянь)* знайшов своє відображення у конституціях більшості країн світу. Тим не менше існує одне більш-менш загальне правило: депутатська недоторканність не поширюється на парламентаря за вчинення тяжкого злочину або у разі затримання на місці скоєння злочину. Показовим випадком є Сполучені Штати Америки. Тут сенатори та члени палати представників у всіх випадках, за винятком вчинення зради, тяжкого злочину або *порушення громадського порядку*, не можуть бути затримані або заарештовані (під час перебування у Сенаті/на сесії відповідної палати, на шляху до неї та назад).

Особливістю ще однієї країни-засновниці конституціоналізму, Франції, є той факт, що парламентар не може бути заарештований або підданий кримінальному переслідуванню не лише за злочини, *але й за делікти*, якщо не отримано дозволу від палати, представником якої він є та якщо його не спіймано на місці злочину.

Конституція Російської Федерації не передбачає затримання, арешту, обшуку депутата, окрім випадків затримання на місці скоєння злочину, а також випадків, зазначених у федеральному законі про безпеку громадян.

Щодо депутатів австрійського парламенту потрібна згода палати парламенту на кримінальне переслідування, якщо дія (діяння) не пов'язана з політичною діяльністю депутата, а також якщо з боку депутата або 1/3 комітету, якому надані такі повноваження, не заявлено вимоги до Національної Ради з проханням висловитись про наявність такого зв'язку.

*Депутатський імунітет щодо місця та терміну дії.* Як правило, депутати наділені недоторканністю під час сесії, на шляху до неї та повернення з неї (окрім вищезгаданих Сполучених Штатів, така формула присутня і у законодавстві Ірландії, Норвегії та Філіппін). Іншим варіантом є надання депутатського імунітету, окрім періоду самої сесії, на 40 днів до її початку і після закінчення. Така формула притаманна країнам Британської Співдружності (Велика Британія, Австралія, Канада) та пов'язана із законодавчим та виборчим процесом у цих країнах в цілому. Третім варіантом є поширення дії депутатського імунітету на весь строк дії депутатського мандата; такий механізм працює у Російській Федерації, Бразилії, Іспанії, Мексиці, Шрі-Ланці, Єгипті.

*Спосіб та процедури позбавлення депутатського імунітету.* У переважній більшості країн, парламентарі позбавляються недоторканності за згодою палати (при двопалатній структурі) або парламенту в цілому (при двопалатній структурі) простою або кваліфікованою більшістю голосів (в залежності від вимог законодавства). Тим не менше, існують спрощені моделі процедури позбавлення депутатського імунітету, зокрема — спікером парламенту чи за згодою колегіального органу парламенту/палати. Спікер Палати Общин (Громад) британського парламенту може позбавити членів палати депутатського імунітету своїм рішенням. На відміну від Великобританії, німецьке законодавство надає більші повноваження самому парламенту. Палатам німецького парламенту надано право вимагати право зупинення затримання, арешту чи кримінального переслідування. Окрім цього, відповідно до Конституції ФРН, за дію, яка тягне за собою кримінальну відповідальність, депутат може бути притягнутий до відповідальності або бути заарештованим лише з дозволу бундестагу (за винятком випадків затримання на місці злочину або протягом наступного дня). Більш специфічною у цьому плані видається іспанська практика. Так, за Конституцією Іспанії, парламентарі підсудні лише Кримінальній палаті Верховного Суду. У Російській Федерації, згідно з Конституцією, зняття депутатської недоторканності відбувається за поданням генерального прокурора відповідній палаті Федеральних Зборів.

Однак існують винятки з правила. У деяких країнах депутат/парламентар не може бути позбавлений імунітету за жодних обставин (Індія, Індонезія).

**Депутатський імунітет: українські реалії.**

Україна виділяється з цього переліку. Українське законодавство передбачає *довічне користування депутатами своєю недоторканністю*.

Варто знову повернутися до Конституції України. Як уже зазначалося раніше, стаття 80 Конституції передбачає депутатську недоторканність і позбавлення юридичної відповідально-

сті. Але чи є це конституційне положення обов'язковою нормою для кожного парламентаря? За даними міністра внутрішніх справ України, сьогодні 1026 представників влади звинувачено у посадових злочинах, які нанесли шкоду державі на суму понад 18 мільйонів гривень[3]. Що ми бачимо? Ми бачимо, що не лише 450 народних депутатів дозволяють собі гратися з Конституцією та законом і зловживати своїм службовим становищем, а й ще більша кількість високопоставлених державних чиновників.

Незважаючи на те, що депутатська недоторканність встановлюється довічно, Конституційний Суд у декількох своїх рішеннях висловлює цікаві позиції. У рішенні №1-рп/98 від 26 лютого 1998 року Конституційний Суд України зауважив, що «встановлення додаткових порівняно з недоторканністю особи (стаття 29 Конституції України) гарантій недоторканності для окремих категорій державних посадових осіб має на меті створення належних умов для виконання покладених на них державою обов'язків та захист від незаконного втручання в їх діяльність. Недоторканність посадових осіб є гарантією більш високого рівня у порівнянні з недоторканністю, яка встановлюється для всіх осіб, що відповідає принципу рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом (стаття 24 Конституції України). Якщо права і свободи людини і громадянина, а також гарантії цих прав і свобод (у тому числі додаткові гарантії недоторканності особи) визначаються виключно законами України (пункт 1 частини першої статті 92 Конституції України), то гарантії вищого рівня мають за логікою визначатися виключно Конституцією України, оскільки вони допускають винятки із загального принципу рівності прав і свобод громадян, їх рівності перед законом»[4]. У іншому рішенні Конституційного Суду України від 27 жовтня 1999 року у мотивувальній частині зустрічаємо такий уривок: «Згідно з частиною третьою статті 76 Конституції України «не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку». З цього конституційного припису випливає, що *народним депутатом України може бути обраний громадянин України, щодо якого порушено кримінальну справу, пред'явлено обвинувачення у вчиненні злочину, затримано чи заарештовано*»[5].

Неважко здогадатися, якою буде якість діяльності потенційних правопорушників у статусі народного депутата, якщо така норма й надалі буде функціонувати. Проте є і позитивні зрушення і вони також пов'язані з Конституційним Судом України. У рішенні КСУ у справі щодо звернення Верховної Ради України стосовно відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції (справа щодо гарантій недоторканності окремих посадових осіб). Законопроектом передбачається відкоригувати інститути недоторканності Президента і народних депутатів. Зокрема, *запропоновано відмінити в чинній редакції Конституції частину 1 статті 80, якою народним депутатам гарантується депутатська недоторканність*. Також законопроектом пропонується частину 3 статті 80 Конституції викласти в іншій редакції: «Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий або арештований до набирання чинності обвинувачувального вироку суду стосовно нього». Тоді як зараз народний депутат не може бути без згоди ВР притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий або арештований. Суд дійшов висновку, що *запропоновані зміни до частини 3 статті 80 не суперечать вимогам статті 157 Конституції*.

Загальною світовою тенденцією у розвитку інституту депутатського імунітету є його поступове обмеження. Ця тенденція об'єктивно має знайти відображення в Конституції і законодавстві України. Тим паче, що європейська спільнота уже висловлювала нам своє незадоволення з цього приводу. Так, у Резолюції від 5 жовтня 2005 року Парламентська Асамблея Ради Європи підкреслює необхідність притягнути до відповідальності не лише осіб, які виконували незаконні накази, але й, насамперед, організаторів масових фальсифікацій, підбурювачів насилля і тих, хто підкупляв виборців (не останнє місце посідає і так званий адміністративний ресурс), для того щоб попередити майбутні порушення та укорінити принципи верховенства права.

Стаття 8 Конституції України проголошує принцип верховенства права в Україні. Депутатська недоторканність, грамотно обмежена Основним Законом і іншими нормативно-правовими актами, що є показником існування в Україні правової держави, втілення основних засад концепцій громадянського суспільства та верховенства права. Особливо актуальним є питання депутатського імунітету стосовно депутатів місцевих рад напередодні виборів. Запровадження недоторканності депутатів місцевих рад варто розглядати не лише на предмет конституційності, а й доцільності та готовності українського суспільства сприйняти це не як привілей, а як гарантію професійного виконання місцевими депутатами своїх обов'язків. Лише таким способом — правовим — можна зробити депутатську недоторканність не синонімом свавілля, а синонімом відповідальності народних обраних за свою діяльність і за свій народ.

**Список використаних джерел та літератури:**

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року/ Із змінами, внесеними згідно із Законом №2222-IV від 08.12.2004 року.
2. Погорілко В.Ф. Про депутатську недоторканність/»Урядовий кур'єр» від 13.04.2000 року.
3. Рибак О. Депутатський імунітет. Чи потрібен він депутатам місцевих рад?/Інформаційно-аналітичний веб-портал «Депутат» від 02.02.2006 року.
4. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26.02.1998 року у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України).
5. Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/99 від 27.10.1999 року у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність).

## МАНДАТ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

Перш за все, вважаю за необхідне пояснити актуальність тематики, яку я обрала. На мою думку, цілком очевидним є той факт, що роль парламенту у побудові правової держави, зокрема у формуванні демократичного підґрунтя її існування, є першочерговою. Здійснюючи установчу, законодавчу, контрольну та низку інших функцій, Верховна Рада України виражає волю всього Українського Народу, а отже зобов'язана ретельно дотримуватися її при здійсненні своєї діяльності.

Для того, щоб уможливити таке представництво, народ шляхом голосування обирає осіб, які в подальшому реалізовуватимуть покладені на них народом повноваження (наділяє їх мандатом). Спробуємо визначити правову природу депутатського мандата в Україні.

Відповідно до ч. 6 ст. 81 Конституції України<sup>104</sup> (далі — КУ) повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі «невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції» **на підставі закону** за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії. Вважаю зайвим зазначати, що на сьогоднішній день механізм дострокового припинення повноважень депутата у разі його невходження до складу депутатської фракції або виходу з неї не є розробленим і знаходиться на декларативному рівні.

З метою встановити на підставі якого закону повноваження народного депутата припиняються, звертаємось до Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року, в п. 5.2 якого читаємо таке: «вихід» народного депутата зі складу депутатської фракції треба розуміти як припинення народним депутатом України свого перебування у складі зареєстрованої депутатської фракції політичної партії, за списком якої він обраний народним депутатом України. Порядок припинення повноважень народного депутата у випадку невходження останнього до складу депутатської фракції або виходу з неї повинен визначатися законом».

Перше питання, яке при цьому виникає, чому до сьогодні такий механізм не передбачений жодним законом? І друге: чим термін «вихід» відрізняється від терміну «виключення», введеного Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»?

Зокрема, частиною 4 ст. 59 даного Закону передбачається, що «народний депутат, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним», що робить цю статтю більш ніж сумнівною з огляду на вище сказане, а також тому, що дане положення суперечить таким статтям Конституції України:

1. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 КУ).

2. Відповідно, голосуючи за того чи іншого кандидата в народні депутати Верховної Ради України народ реалізує свою владу безпосередньо, тим самим втілюючи в життя таке положення КУ: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69). То чи має право вищий керівний орган будь-якої політичної партії ставити під сумнів волю українського народу і виключати того чи іншого народного депутата із фракції, з огляду на вище сказане?

На сьогоднішній день, вибори до Верховної Ради України проводяться за пропорційною системою за жорсткими списками, а, отже, вся відповідальність за формування цих списків лежить в першу чергу на політичних партіях і блоках політичних партій, тому що народ за такої системи на дані списки ніяким чином впливати не може.

Складаючи, той чи інший список кандидатів в народні депутати України, партія чи блок мають керуватись не сторонніми інтересами, а в першу чергу виходити із власної ідеології (якщо така звісно має місце), а також політичної програми і платформи, на базі яких здійснюється передвиборча агітація.

На жаль, сьогодні під прикриттям партійних списків, до Верховної Ради проходять люди, для яких місце у такому списку є лише квитком до влади, і запобігти цьому можуть лише партії, більш детально і сумлінно підходячи до своєї кадрової політики (власне, в чому і полягає кадрова функція будь-якої політичної партії: йдеться про виховання лідерів, а не залучення до членів партії будь-кого для розширення її кількісного складу). Але це лише один бік медалі. Зовсім інша річ, коли йдеться про нав'язування вибору партії, яка пройшла до парламенту і утворила депутатську фракцію, решті її членів, коли місце у тій чи іншій депутатській фракції стає підставою

Мар'яна  
АНТОНОВИЧ,  
Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могилянська  
академія»

<sup>104</sup> Конституція України: за станом на 8 груд. 2004р. / Верховна Рада України. — К.: Юридична практика, 2006. — 512с.

для різноманітних політичних маніпуляцій. Власне, це одна із причин, чому пропорційну виборчу систему досить часто піддають критиці, адже «вона віддає занадто багато влади в руки партійного центру і вищого керівництва партії<sup>105</sup>».

В будь-якому разі незалежно від того про який випадок йдеться, жоден із них не є виправданням для надання фракціям можливості фактично йти наперекір волі виборців. Одна справа, якби виборці могли самостійно відкликати тих чи інших народних депутатів як було раніше — за мажоритарної і змішаної систем, — тоді мав би місце класичний імперативний мандат. Сьогодні ж, коли Закон України «Про відкликання народного депутата України» втратив чинність на підставі нової редакції Закону України «Про статус народного депутата України» від 2001 р., маємо підстави стверджувати про встановлення вільного мандата, щодо якого подібні обмеження не припустимі.

Звернемося до історії становлення ідеї вільного мандата, яка в свою чергу нерозривно поєднана із становленням принципу розподілу влади. Як ми знаємо, вперше теорію розподілу влади на три гілки запропонував Джон Локк, поділивши її на законодавчу, виконавчу і союзну (яка відає міжнародною політикою держави). Далі ця теорія була доопрацьована Монтеस्क'є і таким чином була виведена уже знайома усім нам теорія поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Проте і вона знайшла свій подальший розвиток (в тому аспекті, в якому це стосується законодавчої влади в першу чергу) у працях Еммануїла Сієса, який стверджував, що: «державою не можуть правити прості люди, це можуть робити лише їх представники: депутати, що обираються населенням. Однак, незважаючи на те, що певна частина населення (виборці) обирає свого депутата, тобто надає йому представницький мандат, вона не може беззастережно нав'язувати йому свою волю: депутат повинен представляти інтереси всього народу, а не окремої його частини. Крім того на депутата покладена законотворча функція, основою якої є визнання «загального інтересу» і його відтворення у законодавстві». Звідси і формула, яка на сьогоднішній день є поширеною і загальноприйнятною в Україні та світі: «депутатський мандат повинен бути вільним». Проте до цієї формули Сієс додавав іще одну надзвичайно важливу деталь: «у разі якщо депутати у своїй діяльності відхиляються від досягнення визначеної мети, виборці у будь-який момент повинні мати можливість відкликати своїх депутатів<sup>106</sup>». Тобто Сієс віддаючи перевагу вільному мандату, в той же час не виключав можливість виборців обмежити свободу дій свого представника.

Що я маю на увазі: коли народ реалізує свою волю на виборах (особливо за системи пропорційного представництва за партійними списками), він обирає партію і разом з тим автоматично обирає кандидатів, що входять до її складу. Відповідно при цьому народ (принаймні та частина, що віддала свій голос за дану партію), розраховує на те, що вона і в подальшому (у повному складі) представлятиме його інтереси і відстоюватиме його позицію. У випадку ж коли той чи інший народний депутат, будучи виключеним із складу депутатської фракції (позафракційним), входить до коаліції інших депутатських фракцій — це нівелює волю народу, і тим самим стає у протиріччя з ст. 5 і ст. 83 КУ («У Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України»).

Незважаючи на це згідно із останніми змінами до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» закріплено таке положення: «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді — це сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених КУ і цим Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, **народних депутатів**, до якого входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (ч. 1 ст. 61 вище згаданого Закону)».

Звісно ж можна заперечити все вище сказане і апелювати до того, що в Україні мандат народного депутата є вільним. А отже з моменту, як він був обраний до Верховної Ради України і склав присягу він є представником всього народу, а не лише тієї частини, що його обрала. Таким чином він не несе відповідальність перед своїми виборцями за зміну своїх передвиборчих позицій. На жаль, не може з цим погодитись. Принцип національного представництва — це не абстрактне явище, як його розглядають сьогодні. Коли ми говоримо про те, що народний депутат є представником всього народу, ми говоримо про те, що він представляє всіх і кожного, зокрема своїх виборців. Так, він не зобов'язаний керуватись виключно їхніми інтересами, але в той же

<sup>105</sup> Рейнолдс Е. Посібник з розробки виборчих систем / Рейнолдс Е., Рейллі Б. — К.: Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2003 — С. 75.

<sup>106</sup> Кислий П.С. Народний депутат України: представник влади народу / Кислий П.С., Рахімкулов Е.Р. — К.: К.І.С., 2002. — С. 14–15.

час як представник всього народу він не сміє ними нехтувати. Тож коли такий народний депутат перебігає з своєї фракції до коаліції зовсім інших депутатських фракцій, хоче він того чи ні, він нехтує волею народу.

Маємо три шляхи подолання ситуації, що склалась:

1. Запровадити імперативний мандат.
2. Звернутись до зарубіжного досвіду і пошукати інші превентивні заходи, які б допомогли обмежити, а в перспективі подолати подібні випадки порушення «партійної дисципліни».
3. Зберегти вільний мандат, але змінити виборчу систему.

1. Почнемо з імперативного мандату. Юридична енциклопедія визначає дане поняття «як форму взаємовідносин обраних членів представницького органу держаної влади, керівного виборчого органу політичної партії, обраних посадових осіб і тих, хто брав безпосередню участь у виборах». Погодьтеся, сказати все — але в той же час не сказати нічого. Якщо ж бути більш лаконічними, імперативний мандат — це своєрідна форма відповідальності народного депутата перед своїми виборцями на підставі «наказу» (чіткого переліку повноважень, а також їхнього спрямування), в межах якого він повинен діяти.

Історія не знає випадків, коли імперативний мандат (за винятком хіба що афінської демократії) — не був інструментом політичних спекуляцій. Ще за римської епохи Цицерон був вигнаний за те, що підтримав «не те рішення»; в добу середньовіччя за його допомогою з посад усували тих, хто нібито не міг займати владні посади через бідність; далі яскравим прикладом застосування імперативного мандату стала Паризька комуна 1871 р. (яка повністю заперечила принцип розподілу влади); і на завершення: імперативний мандат став невід'ємною складовою соціалістичного світу (зокрема, неймовірно дієвим знаряддям у боротьбі з опозицією).

На сьогоднішній день існує переконання — і я не можу з ним не погодитись — що імперативний мандат певною мірою входить у протиріччя з принципом національного представництва. Але в той же час хоча народні депутати в Україні і наділені вільним мандатом, я не бачу втілення цього принципу в життя. Адже до чого зводиться це нібито загальнонаціональне представництво, як не до представництва інтересів тих окремих осіб, які врешті-решт отримали можливість вершити долю нашої держави? Будемо відвертими з собою, наших інтересів — інтересів народу — в парламенті не представляє ніхто. Тож недарма кажуть, що до того моменту, поки політична партія знаходиться поза парламентом вона керується ідеологією, а все що відбувається потім — звичайнісінька політика.

Таким чином для того, щоб змусити наших обранців представляти наші інтереси маємо або повернутись в минуле (змінити виборчу систему, відновити інститут відкликання народних депутатів) або ж пошукати інший вихід, тим більше зарубіжна практика такі виходи нам дає.

2. Як стверджує у свої статті «До питання партійної дисципліни в парламенті» Соболева Т. порушення партійної дисципліни має місце майже у всіх парламентах світу і лише в країнах першої хвилі демократизації вони відсутні або зведені до мінімуму (зокрема у США, де депутат, який виходить із складу фракції автоматично втрачає своє місце у комітеті, а разом з тим решту пільг, що є надзвичайно невивідним, тому що пільги є доволі значними).

Але не будемо про США, тому що Україна, на жаль, ще не має такого значного досвіду побудови демократії. Тож, мабуть, більш доречним буде звернутись до прикладу країн другої-третьої хвилі демократизації. Найбільш вдалим, на мою думку, є приклад Іспанії. Принаймні особисто мені він нагадує наш випадок, за винятком певних нюансів. Після того, як депутат виходить із партії, він не має права приєднуватись до іншої фракції, а отже стає так званим «незалежним» депутатом (погодьтеся: маємо практично те саме, за винятком вище згаданої 63 статті Закону «Про Регламент Верховної Ради України»).

Цікавим виходом є також приклад Індії: коли народний обранець не втрачає свій мандат, якщо він в межах фракції своєї партії (з її членів) утворив іншу.

Таких і подібних до них виходів з ситуації, що склалась в Україні, зарубіжна практика дає надзвичайно багато, тож залишається лише знайти в собі бажання їх шукати.

3. Насамкінець поговоримо про вільний мандат. Аргументів на його користь існує безліч: можливість представляти інтереси всього народу шляхом проведення ефективної комунікації з останнім; стабільність і відповідно продуктивність роботи самого парламенту; можливість народу після закінчення строку повноважень депутата обрати його знову або ж не обрати у випадку, якщо він не впорався з тими повноваженнями, які на нього покладалась.

Але все це доволі відносно. Візьмемо хоча б наші реалії. Коли ми голосуємо за певну політичну партію, чи цікавимося ми тим, хто будуть ті люди, які представлятимуть зокрема і наші інтереси в парламенті? А навіть якщо цікавимося, то чи можемо ми якось вплинути на ту чи іншу

партію і змусити її прийняти до свого складу тих людей, які насправді відстоюватимуть нашу позицію? Чи можемо ми бути впевнені в тому, що депутат, який впродовж минулого строку роботи парламенту, був звичайнісіньким пішаком і лише натискав на кнопку, коли йому наказували, знову не пройде до Верховної Ради під прикриттям іншої партії або ж у складі попередньої, просто в самому кінці її списку. Ми бачимо лише обкладинку, бачимо назву партії, найбільш яскравих її лідерів, її політичну платформу, але ми часто-густо не здогадуємось, що приховано за ними. В цьому, власне, і полягають всі «переваги» пропорційної системи з жорсткими списками. Хоча якщо бути зовсім відвертими проблема — аж ніяк не у пропорційній системі, за якою сьогодні здійснюються вибори до Верховної Ради України, а у готовності нашої держави відповідати цій системі.

Цілком очевидним є той факт, що кожна із виборчих систем має свої переваги і недоліки. І той шлях, який пройшла Україна з моменту прийняття незалежності є доволі красномовним підтвердженням цього. Нагадаю, що відповідно до ч.3 ст.1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 1993 р. вибори проводились за мажоритарною системою абсолютної більшості. З огляду на це цілком зрозумілим є той факт, що внаслідок проведення відповідних виборів до складу ВРУ увійшло трохи більше, ніж дві третини народних депутатів від її складу, що практично унеможливило в майбутньому її діяльність.

Наступним кроком було введення в Україні змішаної системи виборів — своєрідної комбінації мажоритарної і пропорційної систем, але на найбільш примітивному її рівні. Зокрема в Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 1997 р. йшлося про те, що «225 депутатів обираються за списками кандидатів у депутати від політичних партій, а решта відповідно — в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості».

Чому говоримо про те, що в даному випадку не йшлося про повноцінну змішану виборчу систему? Тому що в основі такого вибору лежало намагання зліпити до купи ці дві системи, але таким чином, щоб наслідки цього (процес підрахунку голосів, підбиття результатів виборів) були максимально зрозумілими для кожного виборця і не вселяли будь-яких сумнівів у їх правдивості (звідси примітивність самої системи).

Зрозуміло, що в світі якщо дана система і застосовується, вона є більш складною і в тому числі більш ефективною (в першу чергу стосовно подолання недоліків окремо пропорційної і мажоритарної систем). Так наприклад, у Венесуелі 102 місця розподіляються за мажоритарною системою відносної більшості, 87 — пропорційно, а решта 15 є додатковими місцями, що розподіляються компенсаційно (вважаю за потрібне пояснити вище сказане: справедливе представництво означає, що партія, яка, наприклад, набирає 10% голосів виборців, повинна отримати приблизно 10% місць у парламенті; проте за змішаної системи поширеними є такі випадки, коли партія отримує 10% голосів за пропорційною системою і жодного в округах, і власне саме за рахунок даних компенсаційних місць, вона і займає в парламенті очікувані 10%, хоча в поєднанні з мажоритарною системою мала б займати значно менше).

Окрім того дана система запроваджена і діє в таких країнах світу як: Німеччина, Італія, Угорщина, Мексика тощо.

Рухаючись далі, слід приділити нашу увагу запровадженій Законом «Про вибори народних депутатів України» від 2004 р. пропорційній системі виборів, будь-які переваги якої на сьогоднішній день, на моє глибоке переконання, є нівельованими.

Традиційно пропорційна система покликана стабілізувати суспільство, а у разі якщо існує розкол суспільства — подолати його. Адже в парламенті за умови проведення виборів за даною системою представленими є в тому числі і невеликі партії, а разом з тим і інтереси виборців, які вони відстоюють. І відповідно влада в державі є більш ефективною та організованою, адже постійна ротація між двома конкуруючими силами, як це часто трапляється за мажоритарної системи, тут не має місця.

Так би мало бути в теорії. Проте реалії зовсім інші: влада постійно змінюється, від чого страждає як соціальне, економічне становище держави, так і сприйняття України за кордоном; зв'язок народу з своїми представниками фактично зводиться до нуля (адже коли мова заходить про велику політику, інтересами народу нехтують); усунути партію від влади практично неможливо, незважаючи навіть на спади у підтримці виборців (адже для формування коаліційного уряду групуються одні і ті самі політичні сили) тощо. Таких недоліків насправді можна перелічити значно більше, але навіщо говорити про те, що і так всім очевидно.

З цього приводу слід зробити певні висновки. По-перше, необхідно змінити систему виборів, адже цілком зрозумілим є те, що пропорційна система не працює. По-друге, слід починати роботу

над виведенням власної формули виборчої системи для України, тому що жодна із класичних моделей повністю задовольнити наші потреби на сьогоднішній день не спроможна.

Вихід полягає у ефективному поєднанні фактичного (загальнонаціонального) і регіонального представництва. Адже поки в парламенті вершиться доля нашої держави, поки створюються і скасовуються закони, на місцях панує повний безлад. Особисто мені доволі імпонує вислів, який часто застосовують стосовно депутатів у Великобританії — «депутат окрім виконання обов'язків, також няньчить свій округ». Що ж, мабуть, і нашим депутатам пора насправді попрацювати на благо своєї держави.

Я доволі скептично ставлюсь до того аргументу, що впровадження такої системи може привести до ще більшого розколу населення. Розкол є і буде, і попри всі переваги пропорційної системи, він існує. Матеріал для роздумів: у Німеччині ще з 1949 року впроваджена і діє саме змішана система або як її ще називають напівпропорційна система проведення виборів, і це при тому, що розкол Німеччини був значно глибший.

Таким чином, встановивши можливі шляхи подолання тієї прірви, яка сьогодні існує між Верховною Радою України і Українським Народом, маємо вибрати той, який є найбільш реальним в аспекті його реалізації. Імперативний мандат, як я вже зазначала вище, містить в собі надзвичайно велику небезпеку і в сучасних українських правових реаліях він є неприйнятним. Більше того держави, які є своєрідним еталоном побудови демократії, становлення верховенства права, рішуче відмовляються від імперативного мандата, і в цьому, погодьмось, є певна логіка. Що стосується другого шляху: зміни виборчої системи, — то, на жаль, на сьогодні це ще занадто далека перспектива (адже навряд чи це вигідно нашим законодавцям). Тож залишається третій шлях — найбільш реальний, на мою думку. Встановити певні обмеження (наприклад, одне з наведених вище), які спонукатимуть наших депутатів не відступати від початкових позицій і дотримуватись партійної дисципліни, — я вважаю, не так вже й важко. Адже Закон «Про Регламент Верховної Ради України» у тій редакції, у якій ми бачимо його сьогодні, суперечить Конституції, а отже має бути змінений. Тому залишається лише сподіватись на те, що наші народні представники не вноситимуть зміни до Конституції на користь даного Закону, а все-таки змінять Закон на користь Конституції, що уможливить введення в подальшому подібних обмежень.

Эмиль  
АЛИМОВ,  
Российская  
академия  
правосудия

## ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемами регионального парламентаризма, которые требуют первостепенного внимания являются: отсутствие единого правового регулирования деятельности депутатов, отсутствие единых подходов к определению политико-правовой природы депутатского мандата в парламентах субъектов Российской Федерации, неурегулированность вопроса относительно конституционно-правовой ответственности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Новый подход к организации и роли представительных органов потребовал изменения правового статуса депутата. Пересмотру подверглись права и обязанности избранных народа, гарантии их деятельности, условия наделения полномочиями. До сих пор остаётся дискуссионным вопрос о юридическом характере мандата депутата, а именно о характере взаимоотношений депутатов с избирателями.

При характеристике депутата как члена парламента важное значение имеет мандат депутата, который является одним из важнейших элементов содержания конституционно-правового статуса депутата. Мандат депутата выражает опосредованную правом сущность взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленную фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном органе<sup>107</sup>.

Очевиден двуединый статус мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: с одной стороны, депутат выступает в качестве народного представителя, а с другой, в качестве должностного лица. Такое положение депутата обосновывается двойственной природой парламента как представительного (законодательного) органа и профессионального (преимущественно) характера деятельности депутата — работа с избирателями.

Стоит отметить, что мандат депутата играет большую роль в структуре статуса депутата. Говоря о мандате депутата, мы неизменно сталкиваемся с его двойственным характером, что нашло свое отражение в определении, данном юридической энциклопедией, которая предлагает два значения слова «мандат». Мандат (лат. *mandatum* — поручение) 1) полномочие, наказ, поручение; 2) документ, удостоверяющий права и обязанности какого-либо лица<sup>108</sup>. Таким образом, мандат, с одной стороны, это правоотношения между депутатом и избирателем, с другой — акт, которым избиратели наделяют депутата властными полномочиями.

Федеральное законодательство умалчивает о политико-правовой природе мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о политико-правовой природе мандата депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Взаимоотношения депутата с избирателями определяются характером депутатского мандата. В теории конституционного права различают два основных вида мандата: императивный и свободный, причем ни в Конституции, ни в нормативных актах Российской Федерации, устанавливающих основы системы власти в России, ни в актах регионального законодательства до сих пор не решен вопрос о том, какой вид мандата народного представителя является приоритетным. Как указал М.В. Баглай, «от ответа на этот вопрос зависит главное в статусе парламентария: возможность или невозможность действовать только в соответствии со своими убеждениями, нести или не нести ответственность перед своими избирателями»<sup>109</sup>.

В.В. Лазарев отмечает, что, «в отличие от ранее действовавшей Конституции, новая Конституция Российской Федерации не предусматривает какой-либо подотчетности или подконтрольности депутата избирателям, а также права отзыва депутатов избирателями»<sup>110</sup>. Как справедливо отметил А.В. Зиновьев, «выборы депутатов и их отзыв — это двесторонней одной и той же медали — свободы»<sup>111</sup>.

<sup>107</sup> Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента. Автореферат диссертации на соискание учёной степени к. ю. н. — Тюмень, 2007. — С. [6].

<sup>108</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. — М., 1998. С. — [234].

<sup>109</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. — М.: 1997. — С. 535.

<sup>110</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. — 2-е изд., доп. и пераб. / Отв. ред. В.В. Лазарев. — М.: Спарк, 2001. — С. 486.

<sup>111</sup> Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). — Л.: Издательство ЛГУ, 1987. — С. 184.

Стоит рассмотреть три разновидности политико-правовой природы мандата депутатской деятельности: императивный мандат, свободный мандат и полусвободный мандат.

Слово «императивный» имеет латинское происхождение и в буквальном переводе означает «повелительный»<sup>112</sup>. В общей форме императивность мандата следует рассматривать как категорическое, безусловное требование избирателей к депутату следовать их воле.

Важное значение политико-правовой природы императивного мандата депутата представляют указы избирателей. Л.А. Нудненко утверждает, что «именно указы, то есть обязательные поручения, определяют линию поведения, основные направления деятельности депутата как в представительном учреждении и его органах, так и в избирательном округе»<sup>113</sup>.

В.И. Ленин утверждал: «Как императивная часть императивного мандата указ избирателей представляет собой один из наиболее динамичных и емких элементов непосредственной демократии, способных энергично воздействовать на эффективность функционирования народного представительства и подчиненного ему исполнительно-распорядительного аппарата. Огромная социально-политическая ценность указов избирателей состоит в том, что они представляют собой одно из универсальных средств выражения воли населения, адресованной депутату, а через него — местному органу народного представительства и подчиненным ему органам»<sup>114</sup>.

В отчете перед избирателями депутат докладывает об уровне реализации требований, обращенных к нему, о соблюдении законодательства депутатом при осуществлении своих полномочий. Депутат докладывает о качестве исполнения своих полномочий как члена представительного органа государственной власти, о своей активной деятельности на сессиях, при проведении единоличных либо коллегиальных проверок и осуществлении контрольных функций. Работа по выполнению указов избирателей строится на основе широкой гласности. Депутат при отчетах перед избирателями сообщает им о ходе выполнения указов.

Если избиратели неудовлетворены деятельностью депутата, они имеют право отозвать такого депутата. Необходимо отметить, что право отзыва депутата рассматривается как необходимость гарантии того, что определенные интересы по удержанию своих мандатов избранными депутатами не смогут помешать осуществлению воли народа по реализации данного права.

Можно провести разграничение императивного мандата по признаку субъекта подчинения депутата на обычный и партийный. Обычный императивный мандат заключается в том, что депутат подотчетен и зависим только от избирателей. Партийный императивный мандат характеризуется обязательностью для депутата указаний политической партии, от которой он избран; представительством интересов, в первую очередь, своей политической партии; подконтрольностью депутата фракции; возможностью лишения мандата в случае отступления от партийной дисциплины. Он способствует бюрократизации государственного механизма, поскольку законодательно защищает интересы только узкокорпоративной группы членов общества (политической партии), а не всего народа<sup>115</sup>. Это свидетельствует о неоднозначности императивного правового статуса, о наличии жесткой подконтрольности депутата, руководящей государством, политической партии, тем самым, уменьшая эффективность деятельности депутата для блага общества и всего государства в целом.

Российская Федерация практически не использует основу императивного мандата депутатской деятельности — указы. В доказательство этому служит единственный пример Тюменской области, в которой аналогично советскому императивному мандату, построена политико-правовая природа конституционно-правового статуса депутата. Депутат Тюменской областной Думы обязан исполнять указы избирателей, депутат должен поддерживать связь с избирателями (не прописаны временные обязательства по даче отчетов избирателям), также предусмотрена процедура отзыва депутата.

Распространённость свободного мандата депутата объясняется некоторыми его свойствами: отражение в политике общегосударственных интересов, предоставление депутатам возможности достижения компромиссов в изменяющихся политических условиях, снижение опасности прямой конфронтации в обществе, а также свобода формирования мнения и воли внутри партий.

Можно говорить о том, что зависимость депутатов от избирателей сменилась независимостью. Отказ от императивного мандата явился следствием отказа от народного суверенитета, которому

<sup>112</sup> Современный толковый словарь русского языка. С.А. Кузнецов, «Издательский дом Ридерз Дайджест», — М., 2004. — С. 242.

<sup>113</sup> Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2004 г. — С. 86.

<sup>114</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т.32, — С. 186.

<sup>115</sup> Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента. Автореферат диссертации на соискание учёной степени к. ю. н. — Тюмень, 2007. — С. 7.

был противопоставлен национальный суверенитет. Доктрина национального суверенитета выдвинула в качестве носителя суверенитета нацию<sup>116</sup>.

Нельзя соглашаться с утверждением, что при свободном мандате депутат не учитывает нужды народа, поскольку обстановка политического соперничества и срочность полномочий заставляют депутата учитывать мнение избирателей, несмотря на его формальную юридическую независимость.

Значение свободного мандата в условиях современного государства заключается в ограничении давления на депутата со стороны политических партий, органов государственной власти, лоббистов. Данный вид мандата депутата позволяет народному избраннику действовать в соответствии с собственными убеждениями, искать альтернативы существующему в государстве политическому режиму, следовательно, должно способствовать демократизации государственной власти.

Прело характеризовывал сущность свободного мандата депутата таким образом: «Задачей собрания депутатов является выражение общей воли — коллективной и публичной, воли государства, а не суммы отдельных волеизъявлений»<sup>117</sup>.

Свободный мандат депутата не предусматривает получение наказов избирателей, дачи регулярных отчетов о своей деятельности, отзыва депутата избирателями.

Свободный мандат депутата свойственен многим субъектам Российской Федерации (Свердловская область, республика Ингушетия, город Санкт-Петербург, Брянская область, Астраханская область и др.). Можно утверждать, что субъекты Российской Федерации в последнее время переходят от модели полусвободного мандата к модели свободного с чертами партийного императивного мандата.

Предоставленная депутатам свобода и независимость от избирателей, а также от политических партий, по спискам которых они были избраны, создало почву для злоупотребления депутатами и свободой и независимостью. Многие депутаты используют свободный мандат не для представления в парламенте интересов избирателей, гражданского общества субъекта Российской Федерации, а для удовлетворения собственных интересов<sup>118</sup>. Также возможно злоупотребления депутатом путем лоббирования интересов определенных лиц при осуществлении своей деятельности, прикрываясь интересами общества. Среди негативных моментов свободного мандата следует указать на возможность применения депутатом популизма, особенно при нестабильной политической обстановки в государстве, для поднятия либо поддержания популярности депутата в народе.

Понятие «полусвободного» мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации впервые было введено судьей Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витруком в своём особом мнении по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы». По мнению Н.В. Витрука мандат депутата представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно считать полусвободным, так как он жестко не связан с наказами избирателей и возможностью отзыва депутата за невыполнение наказов избирателей. Отзыв депутата возможен в силу систематического виновного неисполнения депутатом своих депутатских обязанностей, в том числе по причине утраты каких-либо связей с избирателями, а также в силу действий, порочащих честь и достоинство депутата.

Н.В. Витрук утверждает, что право устанавливать институт отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо устанавливать запрет на отзыв депутата является исключительным правом субъекта Российской Федерации. Также он указывает на то, что институт отзыва депутата не является общим принципом организации (формирования, построения, функционирования) законодательных органов в Российской Федерации, так как возможность установления отзыва депутата связана лишь с мажоритарной системой формирования представительного органа государственной власти<sup>119</sup>. При других системах его формирования в условиях свободных выборов отзыв депутата может быть невозможным или даже недопустимым.

Отозванным депутат признается, если за отзыв проголосовало не менее 25% избирателей (Тверская область, Удмуртская республика), либо, если в голосовании приняло участие не менее половины граждан, включенных в списки участников голосования по отзыву (Ханты-мансийский

<sup>116</sup> Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2004 г. — С. 87.

<sup>117</sup> Прело М. Конституционное право Франции / под ред. А.З. Манфреда. — М., 1957. — С. 61.

<sup>118</sup> Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2004 г. — С. 90.

<sup>119</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва Московской областной Думы» от 28 апреля 1995 года в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. — «Российская газета», № 7, 14.01.1997. С. 3–5.

автономный округ). Данный вид политико-правовой природы мандата депутата в субъектах Российской Федерации получил распространение также в Алтайском крае, Архангельской области, Белгородской области, Владимирской области и др.

Стоит отметить, что в последнее время существует тенденция перехода от полусвободного мандата к свободному, то есть к уменьшению обязанностей депутата по работе с избирателями, при этом увеличении самостоятельности и независимости депутата в принятии определенных решений.

Можно отметить, что существует, образно говоря, «псевдополусвободный мандат», суть которого заключается в том, что депутат отчитывается перед избирателями, но при этом отсутствует процедура отзыва мандата депутата, что скорее относится к свободному мандату (Амурская область, Астраханская область, Брянская область и др). Тем самым мы можем наблюдать такую ситуацию: неудовлетворительная отчетность депутата перед избирателями и при этом население избирательного округа не может отозвать мандат такого депутата, что само по себе является необоснованным, так как процедура отчетности предполагает наличие процедуры отзыва. Они взаимосвязаны, поскольку отзыв инициируется при отрицательных результатах деятельности депутата, о чем ясно свидетельствует отчет депутата перед избирателями о проделанной работе, текущем положении дел.

Л.А. Нудненко утверждает, что признаками, характеризующими полусвободный мандат, являются: во-первых, отсутствие наказов, роль которых выполняет предвыборная программа кандидата в депутаты, во-вторых, наличие тесных связей с избирателями, выражающихся в регулярных встречах и отчетах, в-третьих, возможность отзыва депутата избирателями<sup>120</sup>.

Данный вид мандата достаточно противоречив. В частности, речь идет о подмене инстанций ответственности за нарушение депутатом законодательства. Полусвободный мандат допускает отзыв депутата за совершение правонарушения. Однако вопросы правоприменения не находятся в сфере ведения избирателей. Кроме того, сохранение должности депутата-правонарушителя в случае неудачного осуществления процедуры отзыва подрывает принцип правового государства.<sup>121</sup>

Изменение федерального законодательства в 2005–2006 гг. затронули и статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Ужесточение партийной дисциплины в парламентах субъектов федерации, сформированных после июня 2006 года, повлекло за собой тенденцию распространения партийного императивного мандата депутата на уровне субъектов федерации. Начиная с указанного периода, депутат законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранные с использованием избирательной системы пропорционального представительства, под угрозой потери полномочий обязаны сохранять свою партийную и фракционную принадлежность в течение легислатуры. Вместе с тем, в субъектах федерации допускается применение смешанной избирательной системы. То есть мандат депутатов парламентов субъектов федерации, избранных в составе партийных списков, приобретает черты партийного избирательного мандата.<sup>122</sup>

Установленный обязательный минимум федеральным законодательством в 50% пропорционального представительства по формированию регионального парламента привел к отказу от мажоритарной системы представительства в субъектах Российской Федерации. На данный момент очевидно, что в субъектах Российской Федерации будет преобладать пропорциональная система народного представительства, а не смешанная. Очевиден четкий посыл федерального законодателя субъектам Российской Федерации о желательности именно партийного представительства депутатов. Как продолжение общей линии сплочения и прочного скрепления депутатов с общественными объединениями — политическими партиями, были введены вышеупомянутые меры по отношению к депутатам, избранным по партийным спискам, но отходящим от партийной дисциплины. В данном случае по факту политические партии, которые не должны влиять на прямые отношения представительства между депутатами и гражданами, подменяют полномочия граждан, поскольку граждане в большинстве субъектов Российской Федерации лишены возможности отозвать депутата, а политическим партиям данное право принадлежит на федеральном уровне.

В Российской Федерации региональный парламентаризм после изменений федерального законодательства в 2006 г. склоняется к императивному мандату с сильным влиянием политических партий, если в ней состоит депутат. Но данная позиция выглядит необоснованной, поскольку авторы, склоняющиеся к идее народного представительства в виде свободного мандата депутата и утверждая, что депутат должен быть независим и представляет нацию в целом не верны, поскольку только депутаты федерального уровня представляют нацию в целом (депутаты Государственной Думы

<sup>120</sup> Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004 г. — С.92.

<sup>121</sup> Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента. Автореферат диссертации на соискание учёной степени к. ю. н. — Тюмень, 2007. — С.8.

<sup>122</sup> Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента. Автореферат диссертации на соискание учёной степени к. ю. н. — Тюмень, 2007. — С.9.

Российской Федерации). Депутаты региональных парламентов представляют только тех граждан, избирателей, которые проживают на территории определенного субъекта Российской Федерации. К тому же тот круг вопросов, который подведомственен региональному уровню законодателя, значительно уже федерального уровня. Политическая обстановка по решению вопросов, отнесенных к ведению субъекта России не требует свободного мандата.

Стоит отметить, что необходимо на федеральном уровне установить определенную зависимость как количества депутатов в парламенте субъекта России, так и сам вид политико-правовой природы от количества населения субъекта России. В первом случае видится необходимость сбалансированного представительства оптимального количества народных избранников, поскольку превышение количества депутатов приводит к излишним тратам по содержанию лишних депутатов. Во втором случае видится необходимость также федерального регулирования поскольку полусвободный и императивный мандаты приемлемы для субъектов Российской Федерации. Императивный мандат следует использовать при небольшом количестве населения, поскольку связь депутата с небольшим количеством избирателей более тесная, что позволяет использовать наказов, отчетности и отзыва депутата избирателями. Полусвободный мандат применим к более высокому количеству населения субъекта Российской Федерации. Это подтверждается отсутствием наказов, которые были бы крайне волокитными для депутата ввиду большого количества населения, но обоснованно остается связь депутата с избирателями в регулярных отчетах депутата перед избирателями и института отзыва депутата избирателями. Как отмечалось ранее свободный мандат депутатской деятельности необоснован на региональном уровне представительства интересов граждан и должен быть только у депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

Система представительства предполагает не только свободные выборы и осуществление депутатом своих полномочий, но также и контроль за деятельностью народных избранников. Контроль, как известно немислим без должного признания и закрепления определенных мер ответственности, роль которой выполняет санкция.

Конституционно-правовая ответственность — это вид юридической ответственности, означающая применение к лицу (органу, государству), виновному в нарушении предписаний конституционно-правовых норм, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией юридической нормы и выражающихся в отрицательных для него последствиях личного, организационного или имущественного характера.<sup>123</sup>

Конституционно-правовая ответственность пока законодательно прямо не признана в Российской Федерации на федеральном уровне в отличие от уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной ответственности.

Однако конституционно-правовая ответственность давно получила научное признание и является правовой реальностью. Несомненно необходимость легального признания данного вида юридической ответственности в качестве самостоятельного вида. Кроме того, действующее законодательство уже в настоящее время содержит ряд норм, которые фактически устанавливают отдельные основания конституционно-правовой ответственности, называют специфичные для этого вида ответственности санкции.

Возникают противоречия по поводу применения мер конституционно-правовой ответственности по отношению к депутатам, нарушающим депутатскую этику и дисциплину в парламенте. Примером тому может служить применение к провинившимся такой санкции как лишение права голоса, либо отстранение от своих обязанностей депутатов как федерального парламента, так и региональных. Но законодатель в данном случае наказывает данной санкцией не депутата и даже не политическую партию, если депутат состоит в ней. В данном случае наказание применяется конкретно к избирателям, гражданам Российской Федерации, избравшим данного гражданина своим законным представителем. Лишая депутата как на федеральном, так и на региональном уровне права голоса, именно избиратели, чьи интересы представлял данный депутат, ущемляются в своих правах, что не является обоснованным, поскольку данные граждане не должны нести наказание в виде ограничения в представлении их интересов из-за дисциплинарных проступков депутата в парламенте.

Применение к депутатам мер конституционно-правовой ответственности затруднено в связи с тем, что законодательство отсутствует четкая формализация составов соответствующих правонарушений.

Законодательство субъектов Российской Федерации не в должном объеме устанавливает конституционно-правовую ответственность депутатов парламентов субъектов России, что приводит к безнаказанности депутатов и даёт посыл к невыполнению народными избранниками своих полномочий в полной мере, игнорированию своего гражданского долга. Очевидна необходимость детальной правовой регламентации конституционно-правовой ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральном уровне.

<sup>123</sup> Игнатенко В.В. Академический юридический журнал, № 3, 2002. — С. 1.

## СЕКЦІЯ 4. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

### ПРАВОТВОРЧИСТЬ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОВЖИВАННЯМ ПРАВОМ

Вадим  
ЧОВГАН,  
Національна  
юридична академія  
України імені  
Ярослава Мудрого

Враховуючи те, що сьогодні велика увага приділяється дослідженням прав людини і набагато менша зловживанню ними, слід визнати необхідним поглиблене вивчення останнього, оскільки там, де допускається зловживання правом одним суб'єктом, з неминучістю настає порушення прав іншого. Тому, слід визнати, що для гарантування прав людини вивчення та подолання проблеми зловживань правом має значення не менше, ніж вивчення самих прав. Вважається, що дана проблема повинна досліджуватись в контексті конституційної теорії [1, 49].

Потрібно відзначити, що вітчизняними науковцями був помічений потенціал зловживання правом, який по шкідливості можна не тільки співставити із наслідками правопорушення, а й може перевершити їх [2, 688]. Напевно, саме тому проблему зловживання правом досліджувала досить велика кількість вчених: Андрущенко І.Г., Гнатюк М., Горбась Д.В., Грибанов В.П., Калюжний Н.А., Крусс В.І., Ісмагілов Р., Маліновський О.О., Полянський Т.Т., Рубашенко М.А., Степанчук М.О., Тимошенко В.І., Тодика О.Ю., Тулякова М.А., Хміль М.М., Худякова Н.О., Цикунов Е.А., Шрам В.П. та багато інших. Однак, переважна більшість їх досліджень стосується його загальнотеоретичних характеристик, концептуальних ознак, причин виникнення, наслідків, однак, за винятком одиничних робіт, майже не досліджувались способи протидії цьому явищу. Виникає запитання, для чого досліджувати сутність зловживань правом, якщо не боротись з ним?

Питання про потенційну небезпеку зловживання правами на шкоду окремим громадянам та суспільству в цілому було поставлене ще в 1950 р. при обговоренні концептуальних положень Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція). Як вказують деякі науковці, це вже тоді дало підстави говорити про універсалізацію інституту зловживання правами людини [3, 88]. Статтею 17 вказаного документу, яка має назву «Заборона зловживання правами» забороняється досліджуване діяння.

Вважається, що конституційну основу для боротьби із зловживанням правом складають положення статті 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей» [4, 49]. Відразу слід зазначити, що дана теза, напевно, носить певною мірою умовний характер, адже, навряд чи можна під «розвитком особистості» розуміти здійснення особою усіх суб'єктивних прав, якими можливе зловживання.

Зasadничою можна визнати ідею, що зловживання потребують саме публічно владну протидію. Цікаво, що засоби для боротьби із проявами зловживанням правом були передбачені ще римським правом, але, при цьому, носили приватний, а не загальний характер, так як застосування цих засобів кожен раз обумовлювалось конкретним випадком зловживання правом [5].

На мою думку, слід виділити два основних юридичних способи публічної протидії зловживанню правом: правотворчий та правозастосовчий. Як видається правотворчий спосіб спрямований на боротьбу із причинами цього явища, а правозастосовний на боротьбу із наслідками, тому, безумовно краще боротись із причинами, хоча об'єктивно застосування лише цього способу не дасть змоги здолати зловживання.

Як справедливо відзначає В.І. Крусс, ресурси правотворчої протидії зловживанням правом досить великі (хоча водночас і недостатні) [2, 678]. Потенціал правотворчої протидії зловживанням правом обмежений, при чому самою природою цього явища. Конкретизувати міру можливого таким чином, щоб при цьому виключати будь-які неконституційні інваріанти цілеспрямованої поведінки власника основного права або компетенції — означає виключити саму ідею свободи юридичної практики [2, 681]. Через закони держава визначає такі межі для здійснення суб'єктивних прав, вихід за які суперечить об'єктивним інтересам суспільства. Звідси можна зробити висновок, що право як інституційний нормативний регулятор виступає і як засіб узгодження інтересів [6, 38]. Враховуючи обмежувальний характер правотворчого способу [7, 44], слід, мати на увазі вихідний принцип вказаної діяльності держави, який був сформульований у одному з рішень Конституційного Суду РФ, де вказувалось, що держава з ціллю протидії зловживанню правом повинна використовувати не над-

мірні, а тільки необхідні і строго обумовлені цією ціллю міри, з урахуванням принципу співмірності обмеження прав і свобод [8].

Для того, щоб максимально ефективно боротись із зловживанням правом необхідно визначити спрямованість такої протидії, для чого звернемось до причин виникнення досліджуваного явища. О.Ю. Тодика пропонує досить чіткий, на наш погляд, та недвозначний їх перелік: відсутність правової регламентації певного кола суспільних відносин, наявність колізій, зубожіння значної частини населення, бюрократизація державного апарату, низька правова культура населення, відсутність належних механізмів контролю з боку народу за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2; 90].

Єдиним засобом заповнення прогалін у правовому регулюванні може бути правотворчість [5, 416]. Відносно колізій необхідно зазначити, що основним способом їх усунення також є нормотворчість [5, 332]. Інші причини зловживання правом не є предметом даного дослідження, адже правотворчість лише опосередковано може впливати на них. Стосовно правотворчості як одного із способів подолання зловживань правом необхідно зазначити, що основним її призначенням є комплексне забезпечення правозастосовної протидії зловживанню правом в його основних формах [2, 684]. Суддя Конституційного Суду РФ Г.А. Гаджиев також вважає, що визначити конкретний перелік випадків зловживання правом (мова ведеться про суб'єктивне право власності, але навряд чи існують підстави для заперечення загальноправового характеру самої ідеї) в позитивному законі неможливо. На його погляд, в запобіганні зловживанню правом важлива навіть роль не федерального законодавця, а перш за все правозастосувачів [10, 92]. Разом з тим, будь-яка заборона (стосовно зловживань в тому числі) повинна носити характер передбаченого законом [11, 54].

До речі, треба відразу зауважити, що повноваження у сфері правотворчості має не лише Верховна Рада України, а й Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України. Також відповідні повноваження мають і місцеві органи державної влади шляхом прийняття локальних правових актів. Отже, усі ці органи можуть досить ефективно запобігати зловживанню правом.

Правотворчий орган, приймаючи нормативно-правові акти, може включати до них спеціальні норми щодо заборони окремих проявів зловживань правом та загальні норми щодо зловживань як таких. При цьому, можуть застосовуватись такі способи правотворчості, які полягають у встановленні конкретизованих приписів, якими виключається можливість зловживання правом (такий спосіб може мати місце, наприклад, при встановленні певного процедурного порядку здійснення свого права особою), а також способи, які полягають у формулюванні певних норм права таким чином, щоб дати можливість відповідному органу, в першу чергу суду, у конкретній ситуації встановлювати наявність чи відсутність зловживання, що і має місце у ЦК України. Відомий дослідник суддівського розсуду Барак А. стосовно цього зазначає, що прийняття статуту (закону) є наділенням судді правом на розсуд по його тлумаченню [12, 130]. Крім того, можуть застосовуватись такі інструменти як заборона зловживання правом без певної санкції за її порушення, а також встановлення юридичної відповідальності за таке порушення, наприклад, криміналізуючи певне діяння. Як вказує О.О. Маліновський, законодавець робить зловживання протиправними і караними, виходячи із їх небажаності та суспільної шкідливості [13, 52]. Правотворець, задля протидії зловживанням також може встановити конкретні межі розсуду особи при користуванні своїм правом в окремих випадках [14, 104]. При виборі того чи іншого способу протидії, вбачається, що повинна враховуватись частота зловживань, їх тип, той рівень шкоди яка ними заподіюється та, як вказувалося, співрозмірність шкоди, заподіяної правам та інтересам осіб їх обмеженнями, пов'язаними із забороною зловживань тому позитивному результату, якого може бути досягнуто за допомогою такого обмеження. Цікаво, що в рамках одного нормативно-правового акта часто закріплюються засоби протидії зловживанням як осіб, які користуються своїми правами, так і осіб, які здійснюють контроль за цим.

Правотворчий орган також може закріпити неприпустимість зловживання правом як принцип, що, у свою чергу, дасть поштовх для застосування судового розсуду. Існують думки, що даний принцип повинен бути проголошений як загальний, основоположний. Виходячи з нього в подальшому необхідно здійснювати детальну конкретизацію окремих складів зловживання правом [14, 122]. В кінцевому результаті, теоретично, застосування даного принципу призведе до того, як з деякою мірою перебільшення вважає О.О. Маліновський, що, теоретично, зловживання правом повинні зникнути взагалі [15, 56]. Однак, Н.С. Малеин вважає шкідливим втілення даного принципу у сфері реалізації прав та свобод людини, адже керування ним, з однієї сторони, може надати судам

та іншим правозастосовчим органам можливість необґрунтованого притягнення до юридичної відповідальності, а з іншої несумісними є принципи диспозитивності (дозволено все, що прямо не заборонено законом) та неприпустимості зловживання правом (особи можуть здійснювати свої права, не наносячи шкоду суспільному благу) [16, 175–177]. І, дійсно, як можна говорити, що дозволено те, що прямо не заборонено законом, якщо заборона зловживання правом в даному випадку є принципом, який конкретно не визначає, яке саме діяння є заборонено, а наштовхує лише на здогадки. Як слушно зауважує Р. Ісмагілов, неможливо попередньо передбачити всі варіанти поведінки особи в тих чи інших ситуаціях, через це законодавець із вказівкою конкретних ознак (виділено мною. — Ч.В.), забороняє їх, допускаючи при цьому можливість вчинення всіх інших діянь, не приводячи не тільки більш чи менш точного, але навіть і приблизного їх переліку [17, 22]. Тому, якщо ці два принципи і не виключають один одного, то їхнє одночасне законодавче закріплення потребує попередньої детальної розробки та глибокого обґрунтування їх взаємодії.

Використання законодавцем таких конструкцій як «добросовісність», «розумність» і «справедливість» також можуть бути спрямовані на протидію зловживанням правом. Така спрямованість наглядно показує оціночний характер поняття зловживання правом, що, безумовно повинно враховуватись законодавцем при застосуванні різноманітних методів протидії зловживанням правом. Ця властивість явища зловживання правом наштовхує на думку, що визначення наявності зловживання суб'єктивним правом у діях особи повинно вирішуватись правозастосовчим органом, тобто перевага повинна надаватись тому способу протидії зловживанням, який полягає у прийнятті певних норм права, які дають можливість правозастосовчому органу у конкретній ситуації встановити вчинення особою зловживання своїм правом.

Крім того, органи державної влади уповноважені укладати міжнародні договори, також можуть протидіяти зловживанням правом шляхом ратифікації певних міжнародних договорів. Прикладом є Конвенція 1950 р., яку було ратифіковано Верховною Радою України.

Правотворчий орган може протидіяти зловживанням правом шляхом наділення повноваженнями по реагуванню на них певних органів (наприклад повноваження органів, які здійснюють державний контроль у певній сфері). Однак, при цьому, діяльність законодавчих органів повинна бути чітко регламентована, для того, щоб уникнути «зловживання владними повноваженнями при запобіганні зловживанням правом» [15, 57]. На такий інструмент вказував Е.А. Цикунов пропонуючи з метою боротьби зі зловживанням правом платниками податків розширити відповідні повноваження податкових органів шляхом внесення у Податковий Кодекс РФ наступного формулювання норми права: «Податкові органи вправі виявляти зловживання правом під час заходів податкового контролю» [18]. Як видається, застосування такої норми може стати досить складним або і взагалі неможливим без закріплення самої заборони зловживання правом. Разом з цим, не слід забувати про можливість зловживання повноваженнями самими органами державної влади при виявленні зловживань правом.

З цього приводу вважаю, що особлива увага правотворчих органів повинна приділятися протидії зловживанням органами державної влади своїми владними повноваженнями, які формально є правомірними, але часто заподіюють непоправну шкоду правам, свободам та інтересам громадян, оскільки відповідно до статті 3 Конституції України права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Характеризуючи ситуацію із зловживанням законом в Україні, О. Костенко вказує, що особливістю зловживання правом в Україні є те, що в ній надзвичайного поширення набуло зловживання законом з боку держави, її органів та посадових осіб [19, 72]. З огляду на це, досить великим видається потенціал норми закріпленої у статті 17 Конвенції, якою передбачена заборона зловживань правом не тільки окремими громадянами, а й державою. Як видається, для боротьби з такого роду зловживаннями повинні більшою мірою застосовуватись способи чіткої регламентації їх правового статусу та різноманітних процедур здійснення ними повноважень. При чому, у нормативних актах повинні використовуватись формулювання, які дозволяють максимально використати потенціал спеціально-дозволеного типу правового регулювання, відповідно з яким дозволяється вчиняти тільки те, що дозволено законом.

Не можна погодитись із В.І. Круссом, який вважає, що норми, направлені проти зловживання правом, надзвичайно рідкісні і, як правило, ця їх придатність є «додатковою» властивістю по відношенню до «основного» призначення, пов'язаного з захистом порушуваних прав, попередженням і запобіганню правопорушенням [2, 481], адже існує багато норм, які опосередковано направлені на це, наприклад, ті ж самі норми, які містять конструкції «добросовісність» та «розумність».

При здійсненні законотворчої діяльності, якість законодавства є визначальною для запобігання та протидії зловживанню правом. Вона залежить від юридичної техніки, яка є сукупністю способів і прийомів, умінь і навичок формування всіх елементів механізму правового регулювання та ефективного оперування ними у праворегулятивній практиці [20].

Прикладом певних проблем юридичної техніки є законодавча конструкція частини 3 статті 13 ЦК України де закріплена заборона зловживання правом «Не допускаються дії особи, що вчиняються з наміром завдати шкоди іншій особі, а також зловживання правом в інших формах». Російський адвокат В. Ємельянов вказує на те, що введення в Цивільний Кодекс РФ норми, яка забороняє зловживання правом (аналогічна тій, що закріплена у ЦК України) є небажаною, оскільки вона вказує на неприпустимість зловживання правом, при цьому, не описуючи ознак даного діяння. Таке положення як показує практика може призвести до порушення правозастосовними органами принципу законності при зверненні до даної норми для вирішення конкретних справ [21, 55]. Тому, ця думка наглядно показує необхідність чіткого законодавчого формулювання як поняття так і заборони зловживання правом не тільки у галузі цивільного, а й у інших галузях права, оскільки навряд чи дану категорію слід розглядати тільки як принцип цивільного права [22, 41].

Н.І. Михайлов стосовно цієї ж норми вказує на виключну складність користування такою ознакою зловживання правом як «намір спричинити шкоду» при визначенні наявності такого зловживання. Тому ця законодавча конструкція не вбачається ефективною для протидії зловживанню правом [23, 31-37].

Більше того, не зрозуміло що потрібно мати на увазі під зловживанням правом «в інших формах». Тому, як вбачається, таке сліпе копіювання сумнівних положень ЦК РФ м'яко кажучи вказує на непрофесійний підхід українського законодавця до зловживання правом, що може вилитись у непередбачувані для пересічного громадянина наслідки. Більше того, такий підхід може призвести до викривленого розуміння сутності зловживання правом у майбутньому, яке може, у свою чергу, вилитись у таке ж невдале запровадження вказаного інституту і в інших галузях права.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Крусс В.И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека / В.И. Крусс // Государство и право. — № 7. — С. 46–53.
2. Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления / В.И. Крусс. — М.: Норма, 2007. — 752 с.
3. Тодика О.Ю. Зловживання громадянами своїми правами та свободами в аспекті становлення народовладдя / О.Ю. Тодика // Підприємництво, господарство і право. — 2004. — № 6. — С. 87–90.
4. Гнатюк М. Проблема зловживання правом в процесі його реалізації // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XI регіональної науково-практичної конференції, 2005. — С. 48–49.
5. Белоножкин А.Ю. Содержание и формы злоупотребления субъективным гражданским правом : Дис. ... канд. юрид. наук / Режим доступа: [http://planetadisser.com/see/dis\\_160941.html](http://planetadisser.com/see/dis_160941.html)
6. Курбатов А. Недопустимость злоупотребления правом как способ утановления пределов реализации (удовлетворения) интересов / А. Курбатов // Хозяйство и право. — 2000. — № 12. — С. 37–47.
7. Цикунов Е.А. Способы противодействия злоупотреблению правом в сфере налогообложения в зарубежных странах и в России / Е.А. Цикунов // Финансовое право. — 2005. — № 5. — С. 43–47.
8. Постановление КС РФ от 13 июня 1996 г. №14-П по делу о проверке конституционности части пятая статьи 97 Уголовно-процессуального Кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина / [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=10796>
9. Загальна теорія держави та права. [Підручник для студентів вищих юридичних закладів] / М.В.Цвік, О.В.Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За заг. ред. М.В.Цвіка, О.В.Петришина. — Харків: «Право», 2009. — 584 с.
10. Гаджиев Г.А. Защита права собственности в конституционном праве Российской Федерации / Г.А. Гаджиев // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2001. — № 1. — С. 88–92.
11. Бородин В.В., Крусс В.И. Некоторые философско-правовые аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека / В.В. Бородин, В.И. Крусс // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 6(245). — С. 34–56.

12. Барак А. Судейское усмотрение / Аарон Барак; пер. с английского. — М.: Издательство НОРМА, 1999. — 376 с.
13. Малиновский А.А. Злоупотребление правом / А.А. Малиновский. — М.: МЗ-Пресс, 2002. — 128 с.
14. Шрам В.П. Интересная книга о злоупотреблении правом / В.П. Шрам // Государство и право. — 1997. — № 4. — С. 122–124.
15. Малиновский А.А. Усмотрение в праве / А.А. Малиновский // Государство и право. — 2006. — № 4. — С. 102–104.
16. Малеин Н.С. Юридическая ответственность и справедливость. — М., 1992. — 215 с.
17. Исмагилов Р.Р. Злоупотребление правом или право злоупотребления / Р.Р. Исмагилов // Право и политика. — 2000. — № 7. — С. 15–23.
18. Цикунов Е. А. Злоупотребление правом в сфере налогов и сборов: дис. ... канд. юрид. наук / [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/198171.html>
19. Костенко О. Зловживання кримінальним законом: поняття та шляхи протидії / О. Костенко // Право України. — 2005. — № 8. — С. 72–75.
20. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник. — К.: Атіка. — 2001. — 176 с.
21. Емельянов В. Запрет злоупотребления гражданскими правами / В. Емельянов // Законность. — 1999 — № 10. — С. 52–55.
22. Гражданское право: Учебник в 2 т. Том 1 / Под. ред. Е.А. Суханова. — М., 1998. — 816 с.
23. Михайлов Н.И. Правовой механизм регулятивного воздействия государства на интегрирование инвестиционного капитала в финансово-промышленных группах / Н.И. Михайлов // Государство и право. — 2004. — № 6. — С. 31–41.

Ганна  
ІОВЧУ,  
Одеський  
національний  
університет імені  
І.І. Мечникова,  
Інститут  
соціальних наук

## РОЛЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ — НАЦІОНАЛЬНИХ ПАРЛАМЕНТІВ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ, У РАМКАХ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ

*Здійснена спроба визначення ролі національних парламентів та єдиного представницького органу ЄС, який обирається напряму громадянами — Європейського Парламенту, в рамках загальноєвропейського політичного процесу на базі аналізу особливостей інституційної структури ЄС, рівня легітиматії та політичної ваги зазначених інститутів, узагальнення статистичних даних щодо активності громадян країн-членів ЄС у рамках національних та загальноєвропейських парламентських виборів.*

*Ключові слова: національні парламенти, Європейський Парламент, інституційна структура, виборча активність.*

На початковому етапі розбудови інституційної структури ЄС у 1950-х рр. мало хто з дослідників звертав увагу на рівень її демократичності. Забезпечення залучення громадян до загальноєвропейського політичного процесу, закріплення визначної ролі та місця національних парламентів у рамках функціонування ЄС, а також інституціоналізація загальноєвропейських представницьких органів урядування не було пріоритетом розбудови ЄС. Десятиліттями Європейський Союз залишався результатом «ліберального консенсусу», економічним та регіональним формуванням. Цей ліберальний консенсус було вперше порушено у 1992 р., під час конституційної кризи, яка була пов'язана з ратифікацією Маастрихтського договору, коли постала амбітна мета політичної інтеграції та передачі частки національних суверенітетів країн-членів ЄС Брюсселю [4, 144]. Подальше суттєве розширення повноважень ЄС, поглиблення політичної інтеграції, виведення процесу прийняття важливих для громадян політичних рішень за межі національних владних структур та інтернаціоналізація внутрішньополітичного процесу за своєю сутністю не вкладалися у традиційні рамки демократичного контролю [1, 86]. Нормативні принципи демократії, включно й ключовий інститут представницького урядування — парламент, всі вони мали би бути перенесені у рамки нової постмодерністської політичної системи, на яку перетворився ЄС наприкінці 1990-х рр., адже все частіше ЄС визначали не як міжнародну організацію, а як «наддержаву» чи «регуляторну державу», яка мала б базуватися на західноєвропейських традиціях демократичного урядування. Таким чином, враховуючи те, що у рамках статутних документів ЄС активно пропагуються ідеали демократії та від країн-кандидатів до вступу в ЄС вимагається відповідність високим демократичним стандартам (Копенгагенські критерії), функціонування Європейського Союзу має імпліцитно базуватися на принципах демократичного представництва та залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень, включно й через інститути парламентаризму, які мають відігравати ключову роль у системі урядування.

**Метою** цієї статі є визначення функціональної та політичної ваги традиційних представницьких інститутів — національних парламентів, а також наднаціонального представницького органу — Європейського Парламенту, у рамках загальноєвропейського політичного процесу.

Всупереч теоретичним очікуванням, які випливали зі статутних документів ЄС та політичних декларацій на рівні високих євровичинників, аналізуючи розгортання політичного процесу на рівні ЄС більшість дослідників фіксують віддалення від демократичних практик [1, 79–100].

В першу чергу, вони вказують на те, що інституційна структура ЄС суттєво відрізняється від структури традиційної демократичної політичної системи. Структурна формула ЄС еволюціонувала з низки установчих договорів, які були укладені між країнами-членами ЄС, а процес створення тих чи інших наднаціональних інститутів ЄС став результатом виникнення на певному етапі інтеграції необхідності посилення, розширення або специфікації сфер співробітництва між країнами-членами. Зазначені фактори обумовили, поряд з інституційно-процедурними недоліками ЄС, а саме: відсутність базових елементів демократичного політичного процесу — загальноєвропейських політичних партій, виборів, референдумів на рівні ЄС, відсутність розподілу влади, невідповідність владних інститутів ЄС громадянам, занадто широкі повноваження виконавчих інститутів, закритість процесу прийняття важливих суспільно-політичних рішень, всі вони, на думку вчених, спричинили ще й суттєве обмеження ролі представницьких інститутів влади — національних парламентів та Європейського Парламенту у рамках загальноєвропейського політичного процесу [3, 368].

З одного боку, через зростаючий вплив національних урядів та виконавчих інститутів ЄС, парламенти країн-членів були виключені з процесу прийняття політичних рішень або брали лише часткову участь у ньому. Втрата частини суверенних повноважень національними парламентами

перетворила їх на аутсайдерів процесу європейської інтеграції. З іншого боку, вплив єдиного представницького органу ЄС — Європейського Парламенту на загальноєвропейський політичний процес залишився дуже обмеженим, а його повноваження занадто вузькими щоб компенсувати негативні ефекти «депарламентизації» національного політичного процесу та зростання ролі виконавчих інститутів ЄС [7, 17].

Нижче перераховані основні представницькі структури, що відображають складну інституційну систему представлення інтересів громадян в ЄС:

1. Європейський Парламент (ЄП) — єдиний орган ЄС, який складається з обраних представників;
2. Рада Міністрів ЄС (Рада ЄС) — представляє уряди країн-членів ЄС;
3. національні парламенти країн-членів, які є важливими елементами у процесі артикуляції та передачі інтересів громадян у рамках загальноєвропейського політичного процесу, виступаючи у ролі посередників між ЄС і громадянами [2, 56].

У ході посилення інтеграційних тенденцій країн-членів ЄС, національні парламенти, як найбільш демократичні владні інститути вжили істотних заходів для відстоювання свого права брати участь у рамках загальноєвропейського політичного процесу. Але до цього часу, *не існує необхідних нормативно-закріплених процедурних методів впливу членів національних парламентів на роботу як Ради Міністрів ЄС, так і на рішення та дії Європейської Комісії.*

Щодо питань загальноєвропейського масштабу Рада Міністрів ЄС виступає сполучною ланкою між ЄС і національними інститутами влади, а тому дії членів Ради Міністрів ЄС визначаються фактом підзвітності національним урядам та парламентам, а також громадянам [2, 114]. Рада Міністрів ЄС була заснована як одна з двох палат законодавчого органу ЄС. Другою палатою мав би стати Європейський Парламент. Згодом Рада Міністрів набула лише право законодавчої ініціативи у дуже вузьких та специфічних сферах, а значна частка виконавчих повноважень після набуття чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 року була передана Європейській Комісії.

Попри певні дискусії щодо чинності деяких з вище перерахованих аргументів на підтвердження недостатньої ролі представницьких органів урядування, слабкості національних парламентів та, відповідно, недемократичності ЄС, більшість дослідників вбачають основну причину відсутності впливу громадян на загальноєвропейський політичний процес ЄС саме у *слабкості Європейського Парламенту* [1, 82]. Незважаючи на те, що це єдиний орган ЄС, який обирається прямим голосуванням громадян, він є лише одним з трьох інститутів, задіяних у законодавчому процесі.

Незважаючи на розширення повноважень Європейського Парламенту після прийняття Ніщцького договору (2001 р.), він занадто слабкий, щоб компенсувати існуючий «демократичний дефіцит» у решті інститутів ЄС [7, 17]. Порівняно з національними парламентами країн-членів, повноваження ЄП є занадто вузькими.

Як це не парадоксально, але найменш представницький та найменш підзвітний громадянам орган ЄС влади — Європейська Комісія (ЄК), є водночас й найбільш впливовий інститут. Європейська Комісія — технократичний та закритий владний інститут, дії та рішення якого не підконтрольні громадянам, відіграє головну роль у визначенні «порядку денного» політичного процесу ЄС. Громадяни ЄС не мають жодних важелів впливу на процедуру формування ЄК, процес прийняття рішень та їх впровадження. Європейська Комісія наразі складається з 27 «комісарів», які призначаються національними урядами країн-членів ЄС та затверджуються ЄП, але, незважаючи на це, «єврокомісарам» заборонено діяти виходячи із своїх національних інтересів. Вони мають представляти лише інтереси ЄС [5]. Це призводить до зростання дистанції між громадянами та ЄК, а також до повної втрати громадами контролю над діями «єврокомісарів», навіть якщо вони призначені національними урядами.

Європейська Комісія є також унікальним органом, адже володіє не лише широкими виконавчими повноваженнями, але й виключною законодавчою ініціативою в ЄС. *Європейська Комісія навіть має право відмовити у законодавчій ініціативі Європейському Парламенту.* Слід також додати, що у своїй діяльності «єврокомісари» є також *непідзвітними Європейському Парламенту.* Рішення ЄК, які є обов'язковими для всіх країн-членів, не потребують затвердження національними парламентами.

Після набуття чинності у грудні 2009 року Лісабонського договору виконавчі повноваження ЄК навіть було розширено за рахунок Європейської Ради, яка перетворилася на формальний орган ЄС. Враховуючи виключну роль ЄК, колишній Прем'єр-міністр Бельгії Г.Врофстат (Guy Verhofstadt) навіть запропонував перейменувати її у «Європейський Уряд» [6, 69].

Поряд з особливостями на недоліками інституційної структури ЄС існує ще один важливий фактор, який впливає на рівень легітиматії та репрезентативності національних парламентів та ЄП,

а також визначає вагу зазначених інститутів у рамках наднаціональної та загальноєвропейської політичної системи, це — рівень підтримки з боку громадян, головним показником якої є активність у рамках національних та загальноєвропейських парламентських виборів.

Ретроспективний аналіз динаміки електоральної активності громадян свідчить, що починаючи з 1960-х рр. у переважній більшості сталих демократичних країн відслідковується зниження виборчої активності громадян [4, 151]. Статистичні дані Міжнародного інституту демократії та підтримки виборів (International Institute for Democracy and Electoral Assistance — IDEA), Міжнародного фонду електоральних систем (International Foundation for Electoral Systems — IFES), а також соціологічної служби Європейської Комісії «Євробарометр» (Eurobarometer), підтверджують, що середній показник активності громадян на виборах знизився у більшості європейських країн. Як свідчать статистичні дані IDEA щодо явки виборців у ході національних парламентських виборів у 17 європейських країнах (*Австрії, Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції, Німеччини, Греції, Ірландії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Іспанії, Швеції, Великобританії, Норвегії, Мальті*), у період з 1945 р. по 2001 р. явка виборців сягала 83%. При цьому, зниження явки виборців у період 1960–1980 рр. було некритичним та не перевищувало 2,5%. Об'єктом для більш детальних досліджень стало зниження електоральної активності громадян у країнах Західної Європи у 1990-х рр., яке продовжилося і на сучасному етапі. Порівнюючи статистичні дані активності громадян у зазначених 17 країнах Західної Європи під час парламентських виборів 1980 рр., 1990 рр. та після 2000 р. слід підкреслити, що середній спад активності громадян у 1980–2000 рр. дорівнював 6,51%, що, у порівнянні з попереднім спадом у 2,5%, можна охарактеризувати як суттєвий негативний тренд. При цьому спад електоральної активності у 1980–1990 рр. був майже вдвічі більшим та становив — 4,05%, порівняно з 1990–2000 рр., коли середня активність громадян у 17 згаданих країнах знизилася на 2,46%.

Незважаючи на наведені негативні тенденції зниження активності громадян у ході виборів до національних парламентів, занепокоєння викликає ситуація з критичним зниженням виборчої активності під час виборів до Європейського Парламенту. Слід зазначити, що перші прямі вибори до ЄП відбулися у 1979 р., у яких взяли участь громадяни 9 країн членів — Німеччини, Франції, Італії, Нідерландів, Бельгії, Люксембургу, Великої Британії, Данії та Ірландії, які продемонстрували найвищу за всю історію ЄП явку — 61,99%, що у той же час була нижчою, ніж середня явка на виборах до національних парламентів країн-членів ЄС [7, с.42]. Починаючи з 1979 р., електоральна активність громадян на загальноєвропейських виборах поступово знижувалися, сягнувши критичного показника у 43% у 2009 р. З 1979 р. по 2009 р. було відзначено рекордний спад активності виборців у 18,99%. Саме тому тенденція до зниження електоральної активності громадян, яка була нами виявлена на рівні національних виборів, набула критичного характеру саме у ході виборів до ЄП.

З кожною хвилею розширення ЄС європейські виборці все менше демонстрували бажання брати участь у загальноєвропейських виборах. У ході семи прямих виборів до ЄП явка виборців знижувалася кожного разу у середньому на 3%. Найбільший спад електоральної активності у 7% було зафіксовано у 1999 р. Вибори до ЄП у 2009 р. з причин рекордно низької явки у 43% були кваліфіковані як політична «поразка Брюсселя».

У більшості країн членів ЄС у виборах 2009 р. взяли участь удвічі менше виборців ніж на останніх виборах до національних парламентів. Парадоксальний приклад у цьому сенсі демонструє Словаччина, де на національних виборах у 2002 р. рівень електоральної активності сягнув 54,67%, а на загальноєвропейських лише 19,64%. Порівнюючи дані електоральної активності громадян у «нових» та «старих» членах ЄС, слід зазначити, що у 2009 р. явка виборців у нових країнах-членах була нижчою (38%) порівняно із старими 15 країнами-членами (52%). Середня явка для країн Східної Європи у 2009 р. була ще меншою — 32%. Результати 2004 р. продемонстрували аналогічне співвідношення. Найнижчі результати у 2004 р. були зареєстровані саме у нових членах — Словаччині (16,97%) та Польщі (20,87%). У 2009 р. Словаччина залишилась європейським лідером низької електоральної активності (19,67%), за якою розташувався ще один новий член — Литва з 20,98% явки громадян на виборах.

Як демонструють статистичні дані, з кожним роком виборці виявляють все меншу зацікавленість в участі у виборах до національних представницьких органів. У ході виборів до Європейського Парламенту ситуація навіть набуває критичного характеру, адже рівень абсентеїзму сягнув у 2009 р. 57%. Все це призводить до позбавлення легітиматії представницьких органів влади, а також національного та загальноєвропейського політичного процесу, а також до зниження соціально-політичної ваги національних парламентів та ЄП у рамках інституційної системи Європейського Союзу.

Таким чином, слід констатувати, що після добровільної відмови від частки національних суверенітетів та передачі країн-членів ЄС значних повноважень національних інститутів, включно й національних парламентів, Брюсселю, основна влада ЄС сконцентрувалася у рамках непередставницьких владних інститутів — Європейської Комісії, Ради Міністрів ЄС, Європейської Ради, Європейського Суду тощо, дії та рішення яких непідконтрольні ані Європейському Парламенту, з причин його вузьких повноважень, ані напряму громадянам. Все це призвело до значного *зниження ролі та ваги національних парламентів у рамках загальноєвропейського політичного процесу*. При цьому, єдиний представницький орган ЄС — *Європейський Парламент, з причин його вузьких повноважень та незначної політичної ваги, не сприяє компенсації втрати визначної ролі представницьких інститутів у загальноєвропейському політичному процесі*.

Складність інституційної структури ЄС також породив феномен індиферентності та дистанціювання громадян від участі у політичному процесі. Емпіричним підтвердженням зазначеного факту є статистичні показники зниження активності громадян у ході виборів до Європейського Парламенту, яка у 2009 р. сягнула критичних показників у 43%. Поряд з негативними тенденціями зниження активності громадян у ході виборів до національних парламентів, все це не сприяє консолідації ролі та ваги парламентських органів урядування — національних парламентів та ЄП у рамках політичного процесу ЄС.

Таким чином, у рамках поглиблення та пришвидшення процесу європейської інтеграції, відбулось послаблення впливу національних парламентів. Єдиний представницький орган, який обирається напряму громадянами, — Європейський Парламент, так і не перетворився на впливовий владний інститут. У зазначеному контексті, політичні трансформації, які відбувалися останнім часом в рамках ЄС під гаслом демократизації та оптимізації інституційної структури та процесу прийняття політичних рішень, включно й набуття чинності 1 грудня 2009 року Лісабонського договору, призвели лише до ще більшого обмеження повноважень національних парламентів, зростання ролі технократичних органів влади ЄС, але жодним чином не вплинули на політичну та функціональну вагу Європейського Парламенту у бік її зростання.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Новикова О. «Дефіцит демократії» в ЕС: основные направления критического анализа проблемы (обзор) // Актуальные проблемы Европы. Сборник научных трудов. — 2005. — № 4. — С. 79–104.
2. Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції / Володимир Посельський. — К.: Смалоскіп. — 2002. — 192 с.
3. Chryssochoou D. EU Democracy and the Democratic Deficit // European Union Politics / [ed. by. Cini M.]. — New York: Oxford University Press, 2003. — 450 p.
4. Debating the Democratic Legitimacy of the European Union / [ed. by Kohler-Koch B. and Rittberger B.]. — Lanham, UK: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. — 392 p.
5. Governance Statement of the European Commission [Електронний ресурс] — Режим доступу до док.: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_en.pdf)
6. Verhofstadt G. The United States Of Europe (the Federal Trust) / Guy Verhofstadt. — London: Federal Trust for Education & Research, 2006. — 75 p.
7. Zweifel Th.D. Democratic deficit? The European Union, Switzerland, and the United States in Comparative Perspective. — Lanham, Maryland: Lexington books, 2002. — 175 p.

Денис  
БЕРЕГОВИЙ,  
Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могильанська  
академія»

## ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В УКРАЇНІ

Стаття 101 Конституції України закріплює обов'язок омбудсмена здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Втім, в Україні немає ефективних механізмів для реалізації цього положення Основного Закону. Тому дане питання наразі є актуальним для нашої держави, оскільки «утвердження і забезпечення прав і свобод громадян є головним обов'язком держави»[1].

Для початку хотілося б зазначити, що право творить державу, а держава — право. Тому ми і спостерігаємо розбіжності у розумінні інституту омбудсмена. Не можна сказати, що та чи інша концепція єдино правильна. Проте, в часи глобалізації потрібно застосовувати інтегративні підходи, використовувати ті правові конструкції, що успішно діють в різних країнах, компіювати їх у пошуках нового, вищого рівня розвитку громадянського суспільства, а у випадку України, його прискореного формування, адже для будь-якого демократичного режиму основною соціальною цінністю є і буде людина з усією повнотою прав, які потрібно захищати.

Отже, інститут омбудсмена є досить широким поняттям, яке включає у себе осіб, чії посади у різних країнах мають різні назви, строки повноважень, процедуру призначення та ін. Але об'єднує їх спільне завдання — захист прав людини від адміністративного тиску з боку державних органів в демократичній державі.

Проте виникла посада у суспільстві, що знаходилося досить далеко від сучасного розуміння демократії. Загальноприйнятою вважається версія про те, що інститут омбудсмена виник у Швеції за правління Карла XII у зв'язку із **необхідністю контролю в державі за виконанням законів**, поки сам Карл був полоненим турецького султана. Сталося це 1713 року і називалася посада «Королівський Верховний Омбудсман». Вже 1719 року ця посада була перейменована на Канцлера Юстиції. В ході боротьби між королем і парламентом за можливість нагляду за дотриманням законів та інших нормативних актів на протигагу королівському Канцлеру Юстиції виникла посада Омбудсмана Юстиції, якого призначав парламент. Це відбулося 1809 року і пов'язано воно із ухваленням Конституції Швеції [2]. З часу появи посади Омбудсмана Юстиції цей інститут зазнав багатьох змін. 1967 року омбудсмени, що призначалися парламентом, були об'єднані в одну службу Омбудсмана Юстиції, яка в свою чергу складалася із трьох Омбудсменів, кожний з яких здійснював повноваження у конкретній сфері. Апарат Омбудсмена Юстиції зазнавав змін, проте з 1976 року, коли кількість омбудсменів сягнула чотирьох, кардинальні реформи інституту не проводилися. Згідно із Конституційними актами Швеції, омбудсмени з-поміж себе обирають Головного Омбудсмена, який, тим не менше не має права якось обмежувати роботу трьох інших Омбудсменів [3]. Діяльність інституту омбудсмена юстиції, а також, надзвичайний розвиток у Швеції системи соціального захисту, ідей гендерної рівності, захисту прав дітей тощо призвели до створення інститутів «урядових» омбудсменів — посадовці, відповідальні за певну важливу сферу суспільних відносин. Таких омбудсменів у Швеції декілька — Омбудсмен із захисту прав споживачів (діє з 1971 р.), Омбудсмен з питань рівності чоловіків і жінок (з 1980 р.), Омбудсмен з боротьби із етнічною дискримінацією (з 1986 р.), Омбудсман по боротьбі з дискримінацією на ґрунті сексуальної орієнтації (з 1999 р.), Омбудсман із захисту прав дітей и підлітків (з 1993 р.), Омбудсман із захисту прав інвалідів (з 1994 р.). Проте, дані омбудсмени є, в першу чергу, урядовці. Вони підвідомчі Уряду і їх діяльність є також предметом контролю Омбудсменом Юстиції. Тому про цих омбудсмени, можливо, доцільніше говорити із префіксом «квазі-». Взагалі, слово «омбудсман» у Швеції розуміється широко: від офіційної державної посади, до особи, на яку покладено певні обов'язки по захисту тих чи інших прав. Про це, зокрема, свідчить існування посади Омбудсмана з преси (з 1969 р.), який виконує функції арбітра у питаннях порушення журналістської етики, є виборним органом національної спілки журналістів.

Історія розвитку інституту омбудсмена у Швеції має велике значення, оскільки Швеція є родоначальницею цього правового інституту, а також, лідером серед країн світу за рівнем захисту прав людини, особливо у галузі забезпечення гендерної рівності, що є, певно, одним із найсучасніших напрямком еволюції прав людини. Проте, цікавою є Швеція завдяки особливій структурі органів, що виконують функції омбудсмана. Слід розуміти, що цілі, які переслідували на момент створення даної посади, зазнали змін з часом всередині самої Швеції.

Ведучи мову про інші країни, більшість яких дійшли думки про необхідність застосування інституту омбудсмена вже у другій половині ХХ століття, треба мати на увазі, що здебільшого

вони переслідували однакову ціль — захист прав людини, проте засоби використовували різні. Так, навіть серед країн скандинавської правової сім'ї, до яких належить і Швеція, є розбіжності у підходах до розуміння посади омбудсмена. Наприклад, у країні, що заснувала даний орган, омбудсман вступає на посаду із моменту обрання на строк не менше ніж 4 роки. Ріксдаг (парламент) за поданням Конституційного комітету має право висловити недовіру омбудсмену і звільнити його достроково. Також омбудсман може достроково піти у відставку [4]. У Фінляндії, яка також відзначається високим рівнем розвитку правозахисної системи, омбудсмен обирається строком на 3 роки. Але, на відміну від Швеції, омбудсман не може бути звільнений з посади навіть органом, який його призначив. Відповідальність за діяльність омбудсмена повністю лягає на плечі парламенту. Те ж саме стосується і кількості омбудсменів — у Швеції їх 4, у Фінляндії — 1 (але законодавчо закріплена можливість перебування на посаді двох осіб) [5]. У Великобританії ж, до прикладу, це одна особа, але до його апарату входять більше десятка «галузевих» омбудсменів, які займаються певною сферою питань (наприклад, омбудсмен у справах поліції Північної Ірландії тощо). Говорячи про британську концепцію омбудсмена, слід зауважити, що на відміну від згаданих вище скандинавських країн (та й взагалі, багатьох країн Європи), Парламентський Уповноважений (офіційна назва посади) має у своїй компетенції розгляд питань щодо несправедливого судочинства в адміністративних справах (тобто ці функції, певною мірою, запозичені у органів, що здійснюють нагляд за дотриманням режиму законності) [6]. І таких відмінностей досить багато. Що ж викликає такі розбіжності?

По-перше, й досі відсутнє чітке визначення посади омбудсмена, яке могло застосовуватися у будь-якій країні світу. Так, загальноприйнятим є принцип, що омбудсман є органом, підпорядкованим представницькому органу країни — парламенту. Таким чином омбудсмен проходить легітимацію суспільством, яке він має захищати в подальшому. Проте, у Франції, країні з великим правовим досвідом, функції омбудсмена виконує орган, який називається Медіатор (Посередник). Він призначається на посаду строком на шість років указом Ради Міністрів. Тобто, маємо ситуацію, коли функції захисту громадян від утисків адміністрації здійснює орган, який їй, фактично, підпорядковується — Медіатор може бути усунений з посади рішенням Ради Міністрів за згоди Державної Ради (орган, що виконує певні дорадчі функції, а також є суб'єктом конституційної юрисдикції Франції) [7].

По-друге, національні особливості устрою окремої держави здатні сильно впливати на побудову правової системи. Так, навряд чи держава, яка не має у своєму складі утворень, що прагнуть відділитися від неї, буде вводити спеціальні посади Омбудсменів Поліції всередині кожного з них (мається на увазі Великобританія і згаданий вище омбудсмен Північної Ірландії, поява якого, зокрема, пов'язана з діяльністю ІРА). Те ж саме стосується і кількості омбудсменів. Вона, на мою думку, залежить від рівня розвитку правової культури населення, правовідносин загалом та суспільства в цілому. Швеція є, певно, флагманом у сфері захисту прав дітей та гендерної рівності. Розуміння цих понять набуло там рівня розвитку, достатнього для забезпечення роботою урядових омбудсменів з прав дитини, з питань гендерної рівності, дискримінації на сексуальному ґрунті тощо.

Щодо України, то слід зазначити, що на даному етапі діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини регламентується спеціальним законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», зміст якого переказувати не бачу за необхідним. Як уже зазначалося, у світі існують різні шляхи розвитку інституту омбудсмена. З огляду на невисокий рівень ефективності роботи Уповноваженого ВРУ з прав людини (такий висновок можна зробити хоча би із опублікованого на офіційному сайті українського омбудсмена звіту, який датується ще 2007-м роком, що є неприпустимо, на мою думку) цей правовий інститут підлягає реформуванню. В яких напрямках? З цього приводу необхідно зосередитися на деяких, на мою думку, ключових питаннях організації роботи омбудсмена в світі.

Перш за все, підпорядкування. Так, винятки лише підтверджують правило, але, я, особисто, не вважаю потрібним вводити посаду омбудсмена при уряді. Тому, «урядові» омбудсмени Швеції, та й Медіатор Франції повинні бути або відділені від адміністрації, або ж закріплені за нею остаточно і позбавлені «зазіхань» на назву «омбудсмен». Уточнюючи про Францію, хотілось би зазначити, що самі французи бачать Медіатора як окремих адміністративний орган, який не є безпосередньо підпорядкований будь-якій гілці влади, в чому, на їх думку, виявляється свобода і демократизм даного інституту, Проте, мені здається, що **омбудсмен, все-таки, має бути парламентським органом, оскільки парламент є найбільш легітимним органом державної влади**, що впливає із його правової природи як представницького органу влади.

Також, зв'язок із парламентом є підґрунтям для участі омбудсмена у законодавчому процесі. Тобто, я вважаю за доцільне надати омбудсмену право вносити законопроекти на розгляд парламенту, а також, право висловлювати свої рекомендації щодо тих, чи інших нормативних актів. Також, на моє переконання, заборона зняття з посади омбудсмена, що діє у Фінляндії, є певною гарантією сумлінної діяльності парламенту, оскільки за фінською Конституцією відповідальність за вибір омбудсмена лежить повністю на представницькому органі, який може бути розпущений з причин невиконання належним чином своїх повноважень омбудсманом. Виділення ж омбудсмена і його в окрему гілку адміністрації, чи то, гілку влади не є корисним, оскільки для такого перерозподілу необхідно створити дуже складну і проблемну систему стримувань і противаг, причому так, щоб органи влади не втратили внаслідок цього частину своїх повноважень. Тому, напевно чи варто робити плутанину у систему органів державної влади. Хоча, можливість функціонування апарату омбудсмена як певного виду міжвідомчого органу відкидати не слід. Наприклад, у Великобританії вважається основною перевагою омбудсмена його незалежність. Саме у ній вони вбачають шлях до справедливого розгляду скарг. Також, на думку британців має значення неофіційність (радше, неформальність) [8]. Це пов'язано з тим, що деякі з омбудсменів встановлюють порядок звернення, відмінний від офіційного, за яким звертаються до державних установ. Така форма звернення «розслабляє» особу, вона позбавляється бар'єру між чиновником і нею. Цей порядок можливий у випадку, коли апарат омбудсмена не залежить від адміністративного. Також, яскраво виражена залежність омбудсмана від адміністративного апарату може призвести до утисків прав певних категорій громадян в силу політичних і неполітичних обставин. Прикладом слугує Франція, де наразі основним питанням, яке стоїть перед владою, надання Медіатору повноважень по захисту прав нелегальних емігрантів та біженців, до яких відверто негативно ставиться уряд даної країни в силу формування ними закритих соціальних груп (особливо, мусульман), що не сприймають корінне населення, культуру та звичаї Франції.

Стосовно кількості омбудсменів, то це питання теж для дискусії. З одного боку, чому б одному омбудсмену не виконувати свої обов'язки? У нього є власний апарат — секретарі тощо. З іншого боку, кількість іноді переходить у якість. Людина суб'єктивна у своїх поглядах, тому не можливо передбачити, як особа буде реагувати на ті, чи інші обставини. Наприклад, якщо особа, що займає посаду омбудсмена, є гомофобом, далеко не факт, що вона зможе адекватно здійснювати захист прав сексуальних меншин. Плюралізм думок всередині інституту омбудсмена є одним із козирів прихильників ідеї кількох омбудсменів у державі. Хоча, слід розуміти, що у деяких країнах (зокрема, і в Україні) збільшення кількості омбудсменів, якщо воно буде бездумним і не буде дійсно необхідним, може призвести лише до плутанини у повноваженнях; також це обтяжить державний бюджет і населення буде «годувати» ще одного посадовця. Наприклад, у Великобританії наявність омбудсменів, що відповідають за окремі сфери суспільного життя, нікого не дивує. Навпаки, апарат омбудсменів дає широкі можливості для захисту прав, оскільки люди, що в ньому працюють, зосереджені на одному виді діяльності і тому повинні її виконувати краще. У Франції, Португалії, Нідерландах обмежуються посадою одного омбудсмена. Фінляндія ж закріпила можливість перебування на посаді двох осіб, проте традиційно і надалі обирає одного омбудсмена.

Проте, на мою думку, багато залежить у вирішенні питання кількості омбудсменів від самої людини, що обіймає посаду. Тому я схильний вважати фінське бачення проблеми найоптимальнішим, оскільки вибудувати окрему систему омбудсменів, годувати її, створити засоби контролю за діяльністю кожного з них — досить складний процес, який потребує також великої кількості ресурсів [9]. Захист прав у різних сферах життя може бути здійснений і без окремого омбудсмена з цього питання, за умови що єдиний омбудсмен здійснює свої повноваження сумлінно і з розумінням сучасних тенденцій розвитку права та суспільства. Саме тому, до речі, я переконаний, що омбудсменом має бути юрист із великим стажем роботи за професією і достатніми здібностями для пристосування до нових сфер життя людини, нових аспектів вже існуючих прав людини.

Що ж до конкретних повноважень, якими варто чи не варто наділяти омбудсмена, то тут також виникають суперечки. Так, іноді можна зустріти в літературі чи Інтернеті думки, що омбудсмен повинен мати якщо не судові, то «квазі-судові» повноваження перегляду несправедливих рішень суду. Але, я вважаю таку думку неправильною — розподіл влад, а також засадничі принципи демократії передбачають порядок захисту прав у суді, який не є єдиним засобом захисту, але здійснює його в особливому порядку. До того ж, практика Європейського суду з прав людини

показує, що необхідними національними засобами захисту прав людини і громадянина є суди трьох інстанцій (щоправда, не завжди — все залежить від конкретного випадку і національного законодавства країни), у деяких конкретних справах вичерпанням національних засобів може бути й звернення до прокурора, проте в жодному випадку омбудсман не виступає як необхідний засіб захисту прав громадян. Він виступає як факультативний орган, що здійснює певні правозахисні функції і ніколи не буде «ефективним», у розумінні Євросуду, засобом захисту, оскільки омбудсмен володіє правом розсуду щодо розгляду скарг, тобто може відмовити у розгляді звернення, що властиво для органів адміністрації.

Вважаю правильним розуміти посаду омбудсмена, як екстрений засіб захисту прав людини по конкретним скаргам і як засіб реагування на зміни у суспільному житті, засіб аналізу чинних норм національного права відповідно до міжнародно-правових норм, класифікацій тощо. По суті, це опис таких повноважень омбудсмена як: розгляд звернень громадян та осіб з іншим конституційно-правовим статусом, законодавча ініціатива, право на запит, право на доступ до інформації та іншого майна в ході розслідування скарг, право ініціювати судовий розгляд, зокрема в апеляційному порядку, стосовно отриманих ним скарг тощо.

Проте, контролюючі функції омбудсмена в жодному випадку не повинні дублювати роботу або завдавати шкоди іншим державним органам, що здійснюють правозахисну діяльність, зокрема, судам і, особливо, прокуратурі [9].

Окремо слід зазначити, що наразі є питанням дискусії вимоги щодо несумісності з посадою омбудсмена інших посад. Думки виникають різні. У Фінляндії, якщо омбудсмен має право ініціювати законопроекти, то він повинен бути політиком, а не лише юристом. У Великобританії і Франції посада омбудсмена не передбачає вимог щодо її несумісності з діяльністю в інших органах державної влади, що я вважаю неприпустимим в Україні, оскільки навряд чи можна говорити про незаангажованість такого посадовця, особливо, якщо доведеться захищати особу від того органу, з роботою в якому омбудсмен суміщає повноваження. Тому посада омбудсмена повинна накладати обов'язок на особу відмовитися від інших посад, комерційної діяльності тощо, крім, за загальним правилом, наукової та педагогічної діяльності.

Необхідно також пам'ятати і про деяку неформальність відносин громадян із омбудсменом, на кшталт британської, оскільки така форма спілкування є запорукою довіри громадян, вона вирізнятиме його з-поміж інших органів адміністрації. Це, на мою думку, важливий психологічний фактор.

Звісно ж, крім цих засад повинні реалізовуватися і багато інших, як-то рівність у доступі до омбудсмена, справедливість розгляду скарг тощо. Проте, на мою думку, якщо з цих питань виникають проблеми, це вже можна вважати «хворобою» всієї держави, а не одного її органу.

Беручи до уваги все сказане вище, варто сказати, що така модель організації і функціонування на даному етапі розвитку нашої держави могла би забезпечити належний рівень захисту прав громадян, про що свідчить іноземний досвід, а також здійснювати парламентський контроль у сфері прав і свобод людини і громадянина. При цьому, омбудсмен виступав би не лише як орган, що виконує пасивний нагляд [10], а й здійснювала активний контроль шляхом розробки законопроектів, ініціювання перегляду судових справ в апеляційному порядку, проведення власних розслідувань із використанням всієї необхідної для цього інформації.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Конституція України : станом на 15 січ. 2009 р./ (відповідає офіц. текстові). — К.: Вид. Паливода А.В., 2009. — 120 с. — (Закони України)
2. Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмена в Швеции // Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4 / отв. ред. В.П. Прокопьев — Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта — 2005 — С. 45–55.
3. The Instrument of Government (Regeringsformen), The Riksdag Act (Riksdagsordningen) [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX\\_Documents&Language=en](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en)
4. Там само
5. Constitutional provisions pertaining to Parliamentary Ombudsman of Finland [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/lawlinks/constitution38-117.htm>
6. Hossain K. Human rights commissions and ombudsman offices: national experiences throughout the world // Kamal Hossain — Martinus Nijhoff Publishers, 2000 — 864 с.

7. Kucsko-Stadlmayer G. European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea // Gabriele Kucsko-Stadlmayer – Springer, 2008 – 584 с.
8. Там само – с. 433–443
9. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект // Барабаш Юрій Григорович – Х : Легас, 2004 – 190 с.
10. Журавльова А. «Форми та механізми парламентського контролю» / А. Журавльова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007 – № 1 (7) – с. 51

## ПРАВОВИЙ СТАТУС УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Марина  
БЕРКА,  
Факультет  
правничих наук  
Національного  
університету  
«Києво-  
Могилянська  
академія»

Інститут Уповноваженого з прав людини є ефективним та прогресивним засобом захисту порушених прав, свобод та інтересів усіх осіб, що проживають на території будь-якої держави, зокрема й України.

В умовах сьогодення та якщо не стрімкого, то поступового підвищення рівня правосвідомості українського суспільства, український громадянин в широкому значенні цього слова прагне усвідомлювати себе «найвищою соціальною цінністю». Осягання ним власної цінності закономірно породжує усвідомлення ним власних прав та свобод як невід'ємних та непорушних. Таке усвідомлення створює підґрунтя для виникнення різноманітних гарантій захисту прав та свобод людини в суспільстві. До таких гарантій відносять не лише можливість захищати свої порушені права та свободи та обстоювати свої інтереси шляхом звернення до суду, а й до так званих несудових інстанцій. Зокрема, такою несудовою альтернативною інстанцією є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Загалом, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можна охарактеризувати як складний соціально-правовий феномен, оскільки він є не тільки правовим інститутом, установою чи посадовцем, а й відповідним типом політичної та правової культури, що заснований як продукт існування та діяльності громадянського суспільства.

Таким чином, сучасна актуальність теми Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як одного з перспективно-провідних механізмів захисту прав людини не викликає сумнівів. На даний момент діяльність Уповноваженого є прогресивним кроком у ствердженні демократії в Україні та вагомою сходинкою до визнання людини «найвищою соціальною цінністю».

Чинна Конституція України вперше запропонувала в історії становлення Української держави запропонувала посаду Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.<sup>124</sup>

Відповідно до статті 101 чинної Конституції України, *«парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини»*.<sup>125</sup>

Аналогічна посада також існує в багатьох країнах світу, і вона може мати різноманітні назви, наприклад: омбудсман (від шведського «ombudsman» — представник) у скандинавських країнах; Парламентський комісар у справах адміністрації — у Великій Британії; Народний захисник — в Іспанії та Колумбії; Уповноважений з громадянських прав — у Польщі; Уповноважений Державних Зборів з прав громадян — в Угорщині; Адвокат народу — в Румунії; Посередник — у Франції.<sup>126</sup>

Історія цього інституту бере свій початок у Швеції з 1809 року, де він був вперше заснований за прототипом королівського омбудсмана. З державно-правової точки зору інститут омбудсмана розуміють як варту поваги та довіри незалежну особу, котра уповноважена парламентом для охорони прав окремих громадян та для опосередкованого парламентського контролю у формі нагляду за всіма державними посадовими особами, але без права зміни чи корегування прийнятих ними рішень.<sup>127</sup>

Загалом, діяльність Уповноваженого спрямована на реалізацію прогресивних ідей у сфері забезпечення прав людини, адже демократичний характер цього інституту полягає не лише в тому, що він виконує правозахисну функцію стосовно громадян України, а й стосовно іноземців та осіб без громадянства.<sup>128</sup>

Деколи призначення та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відносять до складової частини установчої функції Верховної Ради України, адже діяльність Уповноваженого, безперечно, сприймаються як важлива гарантія забезпечення прав та свобод людини.<sup>129</sup>

Інститут Уповноваженого щодо інших правозахисних механізмів є додатковим (чи субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини в Україні. Такий висновок можна зробити, проаналі-

<sup>124</sup> Коментар до Конституції України: Авер'янов В.Б., Бойко В.Ф. та ін., під ред. Опришко В.Ф., рец. Євграфов П.Б.; друге вид., випр. і доп.: К., 1998. — 416 с., с. 236.

<sup>125</sup> Конституція України: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

<sup>126</sup> Шляхтун П.П., Конституційне право України: Підр. — К.: «Освіта України», КНТ, 2008. — 592 с., с. 203.

<sup>127</sup> Хаманева Н.Ю., Уполномоченный по правам человека — за щитник граждан. — М.: Институт государства и права Российской академии наук, 1998. — 80 с., с. 9.

<sup>128</sup> Конституційне право України: підр. за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 544 с., с. 381.

<sup>129</sup> Колдій А.М., Олійник А.Ю., Права людини і громадянина в Україні: Навч. Посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 336 с., с. 226.

зувавши частину другу статті 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»,<sup>130</sup> яка визначає правовий статус Уповноваженого та згідно з якою «діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод». Фактично, Уповноважений заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського та відомчого контролю за адміністративними органами.

Також відповідно до положень статті 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб і його повноваження не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску чи саморозпуску, введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях.

Окрім того, стаття 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» визначає мету парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, яка полягає в:

- захисті прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
- додержанні та повазі до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 зазначеного Закону України;
- запобіганні порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- сприянні приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;
- поліпшенні і подальшому розвитку міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- запобіганні будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- сприянні правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Відповідно до частини четвертої статті 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»,<sup>131</sup> «Уповноважений призначається строком на п'ять років, який починається з дня складення ним присяги на сесії Верховної Ради України».

Для реалізації своїх завдань та функцій Уповноважений з прав людини наділений відповідною компетенцією, певними повноваженнями, що надані для реалізації прав Уповноваженого, та відповідними обов'язками.

Згідно з частиною першою статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», закріплені такі права Уповноваженого:

«1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням:

про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

про офіційне тлумачення Конституції України та законів України;

4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях;

5) на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах.

Доступ до інформації, пов'язаної із службовою та державною таємницями, здійснюється в порядку, визначеному законодавчими актами України;

<sup>130</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

<sup>131</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

8) відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання;

9) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;

10) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

12) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

13) здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

Відповідно до статті 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»,<sup>132</sup> Уповноважений зобов'язаний: додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права; зберігати конфіденційну інформацію, котра стала йому відома про виконанні своїх повноважень. Це зобов'язання діє і після припинення його повноважень. У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

Для ефективного забезпечення реалізації Уповноваженим його повноважень йому надане право видавати відповідні акти реагування щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина. Такі акти зазначені у статті 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»<sup>133</sup> і до них належать:

- Конституційне подання Уповноваженого — акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.
- Подання Уповноваженого — акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Згідно з частиною другою статті 55 Конституції України, «Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».<sup>134</sup>

Відповідно до положень статті 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»,<sup>135</sup> Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

<sup>132</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

<sup>133</sup> Там само.

<sup>134</sup> Конституція України: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

<sup>135</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

Частина друга статті 17 вище зазначеного закону закріплює, що звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернень Уповноважений з прав людини вирішує долю звернення шляхом:

- відкриття провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина;
- роз'яснення заходів, що їх має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому;
- направлення звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення;
- відмови в розгляді звернення.

Окрім того, відповідно до чинного законодавства, Уповноважений не розглядає ті звернення, які вже розглядаються у судовому порядку, а також свій зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Згідно з положеннями статті 3 Закону України «Про звернення громадян»,<sup>136</sup> «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги». Зокрема, при зверненні до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини громадяни подають скаргу, поняття якої визначене цим Законом так: «скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб».

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що є відносно новим механізмом захисту прав людини для українського суспільства, безперечно, є серйозним кроком до так званої «європеїзації» Української держави.

У всіх поважних західноєвропейських державах існує злагоджений механізм діяльності омбудсманів, котрі користуються беззаперечною повагою та довірою членів суспільства. Це можливо тому, що в таких державах омбудсман є особою незаангажованою, незалежною та аполітичною. За таких умов неможливим видається спекулювання омбудсманом своїми повноваженнями та зв'язками, що є важливим елементом розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави як такої.

Ситуація з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини дещо інша, адже часто людям бракує елементарного інформаційного сполучення з Уповноваженим. Звітність Уповноваженого здебільшого не доводиться до відома широких мас населення, що унеможлиблює поширення інформації та популяризацію цього в перспективі дієвого та прогресивного засобу захисту порушених прав та свобод людини.

Поетапне підвищення рівня правової свідомості населення в Україні обґрунтовує сподівання, що стрімкий розвиток всіх засобів та механізмів захисту прав людини, вдосконалення судових та несудових механізмів можливо відбудуться в найближчому майбутньому. З поміж іншого, така модернізація не омине й інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Такі перспективи породжують надію на якісне поліпшення структури інституту Уповноваженого, можливе розширення чи деталізацію його повноважень, що у свою чергу змінить ставлення до Уповноваженого — підвищить рівень довіри та поваги до цього інституту.

<sup>136</sup> Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №47, ст.256.

## РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ ЯК ОРГАН ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Дмитро  
ХАРКО,  
Кафедра  
Теорії та історії  
держави і права,  
Волинський  
національний  
університет імені  
Лесі Українки

*Дана стаття присвячена правому дослідженню статусу Рахункової палати, як єдиного конституційно визначеного органу незалежного зовнішнього парламентського фінансового контролю, що діє від імені Верховної Ради України.*

*Ключові слова:* Рахункова палата, Верховна Рада України, парламент, контроль, бюджет.

**Актуальність.** На сучасному етапі становлення та розвитку української державності в період світової фінансової кризи, утвердження та формування ринкової моделі взаємовідносин та проведення новообраною українською владою системних реформ зростає значимість діяльності суб'єктів державного фінансового контролю. Широка сфера застосування фінансового контролю істотно впливає на результативність й ефективність проведення державних програм розвитку, оскільки від рівня достовірності та якості наданої інформації суб'єктами державного фінансового контролю залежить обґрунтованість та доцільність прийняття управлінських рішень керівниками усіх рівнів.

Верховна Рада України, як вищий представницький та єдиний орган законодавчої влади уповноважений здійснювати поряд з своєю основною законодавчою функцією парламентський фінансовий контроль. Відповідно до змін внесених до ст. 98 Конституції України у грудні 2004 року Рахункова палата здійснює контроль від імені Верховної Ради України як за надходженням так і за використанням коштів державного бюджету.

**Мета статті** — аналіз правової природи та проблем підвищення ефективності Рахункової палати, як органу парламентського фінансового контролю.

**Стан дослідження.** До особливостей функціонування Рахункової палати неодноразово звертались у своїх працях такі відомі вчені, як: Л.К. Воронова, О.І. Гриценко, А.А. Коваленко, В.Ф. Піхоцький, Д.С. Роговенко, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюк, С.О. Шохін та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Контроль є невід'ємним складовим елементом єдиної системи державного регулювання, метою якої є виявлення можливих відхилень від встановлених державою норм та стандартів, а також фактів недотримання принципів законності, ефективності, економічності доцільності використання фінансових ресурсів державного бюджету на усіх стадіях з метою вжиття відповідних заходів для попередження таких протиправних діянь з притягненням винних посадових осіб до відповідальності. Парламентський контроль є формою, засобом і методом контролю народу України на загальнодержавному рівні за діяльністю виконавчої влади, передусім за Кабінетом Міністрів України, органів місцевого самоврядування та усіх інших суб'єктів — розпорядників коштів державного бюджету.

Згідно ст. 1 Міжнародної Декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, що була прийнята у жовтні 1977 року делегатам ІХ Лімського (Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів «запровадження контролю є невід'ємною складовою управління громадськими фінансовими ресурсами, яка забезпечує відповідальний та підзвітний характер цього управління. Контроль державних фінансів не є самоціллю, а виступає обов'язковим елементом регуляторної системи, мета якої полягає у своєчасному виявленні відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, ефективності, доцільності і економності управління фінансовими ресурсами» [1, 21]. Поряд з контролюючими органами, які знаходяться у структурі виконавчої вертикалі влади, постійно функціонує єдиний орган фінансового контролю про який йдеться у Конституції України, що утворений, підпорядкований та підзвітний Верховній Раді України — Рахункова палата. Діяльність Рахункової палати спрямована на здійснення ефективного парламентського фінансового контролю у фінансово-економічній сфері, незалежного аналізу виконання дохідної частини Державного бюджету та визначення оцінки використання державних коштів у відповідності до Закону про Державний бюджет.

Органи парламентського фінансового контролю створені у багатьох країнах світу. Зокрема, у Німеччині Федеральна рахункова палата діє як основна контрольна ланка Бундестагу з 1927 року. У Сполучених Штатах Америки законом про державний бюджет у 1921 році засновано Головну контрольну службу, яка на запити Конгресу проводить ревізії та експертизи федеральних програм, здійснює контроль над ввзагалі перші письмові згадки, на предмет діяльності спеціальних контролюючих органів датуються в Китаї близько 3 тис. років тому, а в Кореї — понад 1,3 тис. років. На теренах Європи у XII–XIII ст. класичним органами контролю були наступні: Національне управління аудиту Великобританії — 1120р., Палата рахунків Франції — 1318р., Регулярна аудиторська організація Бельгії — 1386р. Автономні інститути аудиту Пруссії виникли в 1714р.

(Генеральна палата рахунків), у Чехії — в 1761 р. (Імперська облікова палата), в Австро-Угорщині — в 1768 р. (Імперсько-королівський верховний суд аудиту), у Польщі — у 1808 р. (Головна рахункова палата Варшавського князівства), в Іспанії — у 1828 р. (Суд рахунків), у Туреччині — у 1862 р. (Вища бухгалтерська рада Османської імперії), в Румунії — у 1864 р. (Вищий суд аудиту). Отже з набуттям Україною незалежності як окремої суверенної держави і переходом до демократичного устрою виникла потреба в існуванні незалежного органу, який би контролював формування та виконання державного бюджету та й взагалі стан і рух державних коштів. Аналіз світової практики створення та подальшого функціонування при законодавчих органах фінансово-контрольних інституцій, дає підстави вважати такі контрольні органи вищим щаблем у системі державного фінансового контролю, відносно яких у науковій літературі прийнято використовувати визначення ВОФК (вищий орган фінансового контролю) [2, 54–55]. Міжнародним стандартам лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів повністю відповідає Рахункова палата — вищий незалежний орган зовнішнього фінансового контролю, діяльність якого констатує численні порушення у бюджетній сфері як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому. Особливо поширені порушення в позабюджетних фондах (Інноваційний фонд) оскільки коштами таких фондів особливо легко маніпулювати.

Як свідчить міжнародний досвід, ефективність роботи Вищих органів контролю державних фінансів суттєво зростає за рахунок функціонування їх територіальних підрозділів, які здійснюють фінансовий контроль на місцевому рівні. У межах Рахункової палати створено вісім територіальних управлінь зокрема по м. Києву та Київській області; по Дніпропетровській та Запорізькій областях; по Львівській, Волинській, Рівненській і Тернопільській областях; по Одеській, Миколаївській та Херсонській областях; Донецькій та Луганській областях; Черкаській та Кіровоградській областях; Харківській, Сумській та Полтавській областях; по Автономній Республіці Крим та м. Севастополю, які забезпечують контрольну діяльність у відповідних регіонах [3, 73–74].

До основних напрямів діяльності Рахункової палати відносять:

Контроль за дотриманням чинного законодавства, а саме постанов Верховної Ради України у сфері виконання дохідної та видаткової частини Державного бюджету;

Здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу;

Організація та здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів а також цільових і позабюджетних фондів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у частині такого фінансування;

Контроль щодо надання економічних позик Україною, передбачених Державним бюджетом а також інвестиційної діяльності органів виконавчої влади з перевіркою законності, доцільності й ефективності використання ресурсів державного бюджету;

Проведення комплексних ревізій і тематичних перевірок по окремих розділах і статтях Державного бюджету України;

Порушення клопотання перед Верховною Радою України, Президентом України та органами виконавчої влади про притягнення до відповідальності винних посадових осіб у порушенні чинного законодавства, внаслідок чого було завдано матеріальної шкоди державі;

Здійснення експертно-аналітичних повноважень та підготовка пропозицій щодо удосконалення бюджетного процесу в цілому.

Лімська Декларація передбачає, що рахункові органи у важливих випадках мають право готувати для законодавчої та виконавчої влади експертні висновки за законами та іншими приписами, що мають відношення до фінансових питань. Так, у важливих випадках ВОФК може надати у розпорядження законодавчого чи виконавчого органу влади свої професійні знання та практичний досвід у вигляді висновку експертизи, включаючи зауваження та пропозиції щодо законопроектів та інших нормативно-правових актів, що відносяться до фінансових питань [4, с. 306].

Слід наголосити щодо взаємодії Рахункової палати з українським парламентом, що здійснюється у три рівня:

- взаємодія Рахункової палати з Верховною Радою України, як з єдиним органом законодавчої влади;
- взаємодія Рахункової палати з парламентськими комітетами;
- взаємодія Рахункової палати з окремими народними депутатами.

Рахункова палата у письмовому щорічному звіті, який подається не пізніше першого грудня до Верховної Ради України, узагальнюються результати виконаних доручень, проведених ревізій та перевірок з подальшим наданням оцінки здійсненої контрольної діяльності у визначених чинним законодавством сферах суспільного життя.

Верховна Рада України не менше як двічі на рік, доручає відповідному профільному комітету (з питань бюджету) здійснювати аналіз підсумків проведених контрольних заходів та виконання доручень. На підставі заслуханих доповідей та інформаційних повідомлень Рахункової палати відповідні комітети парламенту можуть розробляти пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України, розвитку бюджетної та фінансово-кредитної системи України, а також готувати висновки з конкретних питань, що стосуються виявлених відхилень і порушень у визначених законодавством сферах, які подаються на розгляд Верховної Ради України [5, 10]. Окрім того, Рахункова палата кожного кварталу зобов'язана звітувати перед парламентом на предмет виконання як дохідної так і видаткової частини державного бюджету в розрізі показників, затверджених Законом про Державний бюджет України на поточний рік, і показниками за відповідний період чи квартал попереднього року. На протязі двох тижнів, з моменту офіційного подання звіту Кабінетом Міністрів України про результати виконання Закону про Державний бюджет України Рахункова палата готує свої висновки щодо показників звіту поданого Кабінетом Міністрів України. На протязі розгляду звіту поданого до парламенту, як співдоповідач виступає з доповіддю на предмет виконання Держбюджету Голова Рахункової палати. Свої контрольні повноваження Рахункова палата здійснює на основі річного та поточного плану, які формується з урахуванням специфіки, особливостей та відповідних напрямів її діяльності та конкретних доручень Верховної Ради України. В обов'язковому порядку до плану роботи Рахункової палати включаються виконання звернень не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу парламенту, поданих у відповідності з чинним Регламентом. При формуванні плану Рахункової палати як обов'язкові враховуються звернення та пропозиції Президента України, Кабінету Міністрів. Чинним законодавством також передбачено надання Державним казначейством України місячної (квартальної) звітності Рахунковій палаті щодо виконання Державного бюджету України. Фіскальні органи звітують перед Рахунковою палатою на предмет фінансових надходжень до бюджету у вигляді податків, зборів та інших загальнообов'язкових платежів, у тому числі про податкову заборгованість включаючи суми недоїмки та переоплат. У випадку зменшення надходжень до бюджету, у результаті надання податкових пільг, а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості і суми відстрочених та розстрочених платежів органи стягнення подають Рахунковій палаті відповідну інформацію не пізніше 35 днів після закінчення кварталу [6, 74].

Впродовж усього часу існування Рахункової палати, як контрольної інституції парламенту, проведено близько 5,5 тис. контрольних заходів перевірено понад 4,4 тис. об'єктів, виявлено правопорушень у сфері використання бюджетних коштів на загальну суму понад 51,6 млрд. грн [7, п. 1.11]. У 2008 р. Рахунковою палатою було проведено 1130 контрольних заходів, за якими було перевірено 1158 об'єктів, виявлено бюджетних правопорушень на суму 19 млрд. 6,7 млн. грн [8, п. 1.3.1]. Матеріали та результати контрольних заходів підтверджують, що практично в усіх установах мають місце різні за формою прояви нецільового та неефективного використання бюджетних коштів [9, 112]. Водночас має місце неадекватна реакція на міру та величину правопорушень, запізніле реагування на перевірки Рахункової палати: за матеріалами перевірок Рахункової палати органами прокуратури було відкрито 18 кримінальних справ, але до суду дійшли лише три справи районного рівня [10].

**Висновки.** Отже, з метою удосконалення та підвищення ефективності контрольної діяльності Рахункової палати, вважаємо за необхідне погодитися з пропозиціями В.Ф. Піхоцького, а саме:

- відпрацьовувати нові форми й методи контрольної-перевірочної, контрольної-аналітичної та експертної діяльності;
- ширше застосовувати системні тематичні контрольні перевірки;
- впровадження в роботу Рахункової палати податкового аудиту як методу реалізації податкової політики держави;
- забезпечення фінансової незалежності функціонування Рахункової палати;
- вдосконалення співпраці з аналогічними структурами як близького так і далекого зарубіжжя;
- закріпити методичне керівництво, у тому числі участі у впровадженні міжнародних стандартів у практику державного фінансового контролю;
- забезпечення міжнародного обміну ідеями і досвідом у рамках професійної спільноти державних аудиторів, контроль за доходами що можуть мати фінансові наслідки [11, 81–82].

**Список використаних джерел та літератури:**

1. Керівні принципи аудиту державних фінансів. Збірник базових документів INTOSAI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.undp.org.ua/files/ua\\_80742audit.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_80742audit.pdf)
2. Ващенко І.В. Парламентський контроль у структурі державного фінансового контролю // Банківська справа. – 2004. – № 3 (57) . – С. 53–60.
3. Державний фінансовий контроль : Парадигми розвитку: монографія / Іванова І.М. – К.: Академвидав, 2010. – 168 с.
4. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: навч. посібник. / Л.А. Савченко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
5. Взаємодія Рахункової палати з Верховною Радою України. Витяг з аналітичної записки «Взаємодія Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати з Верховною Радою України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.undp.org.ua/files/ua\\_86167interaction.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_86167interaction.pdf)
6. Юхименко Л. Правові засади контролю за використанням бюджетних коштів, здійснюваного Рахунковою палатою України // Право України. – 2003. – № 10. – С. 72–74.
7. Звіт Рахункової палати України за 2006 рік: Постанова Колегії Рахункової палати від 12 квітня 2007 р. № 10-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/iik/publish/article/880817>
8. Звіт Рахункової палати України за 2008 рік: Постанова Колегії Рахункової палати від 7 квітня 2009 р. № 10-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1497434>.
9. Гетьманець О.П. Місце і завдання фінансового контролю в управлінні бюджетним процесом в Україні // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 1 – С. 112–115.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/achamber>
11. Піхоцький В.Ф. Удосконалення і розвиток державного фінансового контролю та аудиту за надходженням коштів державного бюджету України та їх використанням // Фінанси України. – 2007. – № 3. – С. 75–82.

**ПРОГРАМА  
ПРОГРАММА  
PROGRAMME**

## ПРОГРАМА

1 жовтня 2010 року, п'ятниця

Конгрегаційна зала Національного університету  
«Києво-Могилянська академія»,  
вул. Сковороди, 2 (другий поверх)

- 9.30 Початок реєстрації учасників
- 10.00 Тематичний захід.  
Презентація дослідження  
**«Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрями реформ»**
- Денис КОВРИЖЕНКО, Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив
- 11.00 Перерва на каву
- 11.15 Демонстрація фільму «Реформи, які диктує час», присвяченого темі парламентської реформи в Україні
- 11.30 Відкриття конференції
- Ігор КОГУТ, Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив
  - Анатолій БУРБАН, Перший віце-президент, Віце-президент з навчальної роботи Національного університету «Києво-Могилянська академія»
  - Денис АЗАРОВ, Заступник декана Правничого факультету Національного університету «Києво-Могилянська академія»
  - Едуард РАХІМКУЛОВ, Заступник директора Програми розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України (ПСП II)
  - Денис БУГАЙ, Партнер Юридичної компанії «Ващенко, Бугай та партнери»
- 11.50 Вступна лекція.  
**Парламентаризм: міжнародний досвід**
- Генріх ОБЕРРОЙТЕР, Директор Академії політичної освіти (Німеччина)
- 12.30 Презентація дослідження **«Чому «Європа» має значення?»**
- Денис КОВРИЖЕНКО, Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив
- 13.15 Обід
- 14.45 Робота у секціях (виступи до 10 хв.)

### Секція 1.

#### ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ І ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

9-й корпус, аудиторія 30, вул. Набережно-Хрещатицька, 27

Модератор:

- **Наталія АМЕЛЬЧЕНКО**, Завідувач кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»
- Доповіді:*
- **Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи законодавчих органів: методологічні аспекти** (Ольга Батіщева, м. Острог, Україна)
  - **Правові позиції Конституційного суду України та стабільність (континуїтет) парламенту** (Роман Марчук, м. Київ, Україна)
  - **Законодавча влада Європейського Союзу** (Ганна Добринська, м. Київ, Україна)
  - **Система оцінки перспектив законодавчого регулювання регіонального розвитку** (Шептій Олександра, м. Донецьк, Україна)
  - **До питання встановлення меж установчих повноважень парламенту України** (Ірина Снігур, м. Київ, Україна)
  - **Роль електронних мас-медіа у розвитку парламентаризму в Україні** (Павло Колотвін, м. Одеса, Україна)
  - **Парламентаризм як чинник модернізації влади в Україні** (Ксенія Селіна, м. Одеса, Україна)
  - **Український парламент між визнанням і відторгненням. Проблема масового визнання** (Дмитро Відсота, м. Харків, Україна)

- **Політична опозиція в демократичному суспільстві**  
(Анастасія Сбоева, м. Донецьк, Україна)
- **Вітчизняний досвід парламентаризму: історія та сучасність**  
(Андрій Москалюк, м. Київ, Україна)
- **Парламентська комунікація як предмет політичних досліджень**  
(Олена Чебаненко, м. Київ, Україна)

## Секція 2.

### СТРУКТУРА, МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

9-й корпус, аудиторія 32, вул. Набережно-Хрещатицька, 27

Модератор:

- **Денис КОВРИЖЕНКО**, Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив  
*Доповіді:*
- **Особливості набуття та припинення повноважень Верховною Радою України**  
(Каріна Лютенко, м. Київ, Україна)
- **Виборча система як фактор впливу на представницьку функцію українського парламенту**  
(Марина Єфремова, м. Харків, Україна)
- **Допитання про структуру парламенту: Білорусь і зарубіжний досвід (конституційно-правовий аналіз)**  
(Олексій Гірейко, м. Мінськ, Білорусь)
- **Доцільність формування двопалатного парламенту в Україні: реалії та перспективи**  
(Софія Куліцька, м. Київ, Україна)
- **Праймеріз як спосіб демократизації виборчого процесу в Україні**  
(Катерина Воробйова, м. Одеса, Україна)
- **Проблеми пошуку оптимальної виборчої системи** (Марія Царьова, м. Київ, Україна)

16.30 *Перерва на каву*

17.00 *Робота у секціях (виступи до 10 хв.)*

## Секція 1.

### ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ І ПАРЛАМЕНТАРИЗМ (продовження)

9-й корпус, аудиторія 30, вул. Набережно-Хрещатицька, 27

Модератор:

- **Наталя АМЕЛЬЧЕНКО**, Завідувач кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»

## Секція 3.

### СТАТУС ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТУ

9-й корпус, аудиторія 32, вул. Набережно-Хрещатицька, 27

Модератор:

- **Едуард РАХІМКУЛОВ**, Заступник директора Програми розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України
- **Депутатський індемнітет: проблеми та перспективи** (Броніслав Тоцький, м. Київ, Україна)
- **Ініціатори та адресати депутатського запиту в Україні** (Людмила Щербанюк, м. Київ, Україна)
- **Народ VS Народний депутат України: хто має відповідати за результати роботи парламенту?**  
(Дарина Ткаченко, м. Харків, Україна)
- **Представницький мандат парламентаря: природа, генезис і сучасність**  
(Олена Мельник, м. Київ, Україна)
- **Депутатський імунітет в Україні** (Андрій Гуменчук, м. Київ, Україна)
- **Мандат Народного депутата України** (Мар'яна Антонович, м. Київ, Україна)

19.00 *Фуршет*

2 жовтня 2010 року, субота

9.30 Робота у секціях (виступи до 10 хв.)

**Секція 4.**

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ  
ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

9-й корпус, аудиторія 30, вул. Набережно-Хрещатицька, 27

Модератор:

- **Олена ЧЕБАНЕНКО**, Експерт Лабораторії законодавчих ініціатив
- **Правотворчість як спосіб запобігання та протидії зловживанням правом** (Вадим Човган, м. Харків, Україна)
- **Роль представницьких органів влади – національних парламентів та Європейського Парламенту,**
- **у рамках загальноєвропейського політичного процесу** (Ганна Іовчу, м. Одеса, Україна)
- **Шляхи реформування інституту омбудсмана в Україні** (Денис Береговий, м. Київ, Україна)
- **Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини** (Марина Берка, м. Київ, Україна)

15.15 Перерва на каву

Конгрегаційна зала Національного університету  
«Києво-Могилянська академія»,  
вул. Сковороди, 2 (другий поверх)

15.45 *Заклучна лекція*

**Концепція парламентаризму: український контекст**

- **Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ**, Заступник Голови Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України

12.30 *Підбиття підсумків конференції*

- **Заклучні тези модераторів**
- **Виступи від організаторів**
- **Фотосесія**

14.00 *Обід*

15.00 *Прогулянка Подолом (для бажаючих) та від'їзд учасників*

# ПРОГРАММА

1 октября 2010 года, пятница

Конгрегационный зал Национального университета  
«Киево-Могилянская академия»,  
ул. Сковороды, 2 (второй этаж)

- 9.30 Начало регистрации участников
- 10.00 Тематическое мероприятие  
Презентация исследований  
**«Регулирование политических партий в Украине: нынешнее состояние и направление реформ»**
- Денис КОВРИЖЕНКО, Директор правовых программ Лаборатории законодательных инициатив
- 11.00 Перерыв на кофе
- 11.15 Демонстрация фильма **«Реформы, которые диктует время»**, посвященный теме парламентской реформы в Украине.
- 11.30 Открытие конференции
- Игорь КОГУТ, Глава Совета Лаборатории законодательных инициатив
  - Анатолий БУРБАН, Первый вице-президент, Вице-президент по научной работе Национального университета «Киево-Могилянская академия»
  - Денис АЗАРОВ, Заместитель декана Правового факультета Национального университета «Киево-Могилянская академия»
  - Эдуард РАХИМКУЛОВ, Заместитель директора Программы развития законодательной политики Украины Программы содействия парламенту Украины (ПСП II)
  - Денис БУГАЙ, Партнер Юридической компании «Ващенко, Бугай и партнеры»
- 11.50 Вступительная лекция  
**Парламентаризм: международный опыт**
- Генрих ОБЕРРОЙТЕР, Директор Академии политического образования (Германия)
- 30.31 Презентация исследования **«Почему Европа имеет значение»**
- Денис КОВРИЖЕНКО, Директор правовых программ Лаборатории законодательных инициатив
- 13.15 Обед
- 45.45 Работа в секциях (выступления до 10 мин.)

## Секция 1.

### ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

9-й корпус, аудитория 30, ул. Набережно-Крещатицкая 27

Модератор:

- Наталия АМЕЛЬЧЕНКО, Заведующая кафедрой политологии Национального университета «Киево-Могилянская академия»
- Доклады:
- Зарубежные стандарты оценивания эффективности работы законодательных органов: методологические аспекты (Ольга Батищева, г. Острог, Украина)
  - Правовые позиции Конституционного суда Украины и стабильность (континуитет) парламента (Роман Марчук, г. Киев, Украина)
  - Законодательная власть Европейского Союза (Анна Добринская, г. Киев, Украина)
  - Система оценки перспектив законодательного регулирования регионального развития (Шептий Александра, г. Донецк, Украина)
  - К вопросу установления границ учредительных полномочий парламента Украины (Ирина Снигур, г. Киев, Украина)
  - Роль электронных масс-медиа в развитии парламентаризма в Украине (Павел Колотвин, г. Одесса, Украина)
  - Парламентаризм как фактор модернизации власти в Украине (Ксения Селина, г. Одесса, Украина)

- **Украинский парламент между признанием и отторжением. Проблема массового признания** (Дмитрий Видсота, г. Харьков, Украина)
- **Политическая оппозиция в демократическом обществе** (Анастасия Сбоева, г. Донецк, Украина)
- **Отечественный опыт парламентаризма: история и современность** (Андрей Москалюк, г. Киев, Украина)
- **Парламентская коммуникация как предмет политических исследований** (Елена Чебаненко, г. Киев, Украина)

## **Секция 2.**

### **СТРУКТУРА, МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА** *9-й корпус, аудитория 32, ул. Набережно-Крещатицкая 27*

Модератор:

- **Денис КОВРИЖЕНКО**, Директор правовых программ Лаборатории законодательных инициатив  
*Доклады:*
- **Особенности приобретения и прекращения полномочий Верховной Рады Украины** (Карина Лютенко, г. Киев, Украина)
- **Избирательная система как фактор влияния на представительскую функцию украинского парламента** (Марина Ефремова, г. Харьков, Украина)
- **К вопросу о структуре парламента: Белоруссия и зарубежный опыт (конституционно-правовой и сравнительный анализ)** (Алексей Гирейко, г. Минск, Белоруссия)
- **Целесообразность формирования двухпалатного парламента в Украине: реалии и перспективы** (София Кулицкая, г. Киев, Украина)
- **Праймериз как способ демократизации избирательного процесса в Украине** (Катерина Воробьева, г. Одесса, Украина)
- **Проблемы поиска оптимальной избирательной системы** (Мария Царёва, г. Киев, Украина)

30.30 *Перерыв на кофе*

17.00 *Работа в секциях (выступления до 10 мин.)*

## **Секция 1.**

### **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ (ПРОДОЛЖЕНИЕ)**

*9-й корпус, аудитория 30, ул. Набережно-Крещатицкая 27*

Модератор:

- **Наталья АМЕЛЬЧЕНКО**, Заведующая кафедрой политологии Национального университета «Киево-Могилянская академия»

## **Секция 3.**

### **СТАТУС ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА**

*9-й корпус, аудитория 32, ул. Набережно-Крещатицкая 27*

Модератор:

- **Эдуард РАХИМКУЛОВ**, Заместитель директора Программы развития законодательной политики Украины Программы содействия парламенту Украины (ПСП II)
- **Депутатский индемнитет: проблемы и перспективы** (Бронислав Тощкий, г. Киев, Украина)
- **Инициаторы та адресаты депутатского запроса в Украине** (Людмила Щербанюк, г. Киев, Украина)
- **Народ VS Народный депутат Украины: кто должен отвечать за результаты работы парламента?** (Дарина Ткаченко, г. Харьков, Украина)
- **Представительский мандат парламентария: природа, генезис и современность** (Елена Мельник, г. Киев, Украина)
- **Депутатский иммунитет в Украине** (Андрей Гуменчук, г. Киев, Украина)
- **Мандат Народного депутата Украины** (Марьяна Антонович, г. Киев, Украина)

19.00 *Фуршет*

*2 октября 2010 года, суббота*

9.30 *Работа в секциях (выступления до 10 мин.)*

**Секция 4.**

**ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА  
И ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ**

*9-й корпус, аудитория 30, ул. Набережно-Крещатицкая 27*

Модератор:

- **Елена ЧЕБАНЕНКО**, Эксперт Лаборатории законодательных инициатив
- **Правотворчество как способ предотвращения и противодействия злоупотреблением правом** (Вадим Човган, г. Харьков, Украина)
- **Роль представительных органов власти – национальных парламентов и Европейского Парламента, в рамках общеевропейского политического процесса** (Анна Иовчу, г. Одесса, Украина)
- **Пути реформирования института омбудсмана в Украине** (Денис Береговой, г. Киев, Украина)
- **Правовой статус Уполномоченного Верховной Радой Украины по правам человека** (Марина Берка, г. Киев, Украина)

11.15 *Перерыв на кофе*

*Конгрегационный зал Национального университета  
«Киево-Могилянская академия»  
ул. Сковороды, 2 (второй этаж)*

45.45 *Заключительная лекция*

**Концепция парламентаризма: украинский контекст**

**Юрий КЛЮЧКОВСКИЙ**, Заместитель Главы Комитета по вопросам государственного строительства и городского самоуправления Верховной Рады Украины.

30.30 *Подведение итогов конференции*

- **Заключительные тезисы модераторов**
- **Выступления от организаторов**
- **Фотосессия**

14.00 *Обед*

15.00 *Прогулка по Подолу (для желающих) и выезд участников*

## PROGRAMME

*1 October 2010, Friday*

*Congregation Hall,  
Kyiv-Mohyla Academy National University  
2 Skovorody Str. (2nd Floor)*

- 9.30 *Registration*
- 10.00 *Presentation of the research*  
**«Regulation of Political Parties in Ukraine: Current Status and Reform Priorities»**
- **Denys KOVRYZHENKO**, Legal Programmes Director, Agency for Legislative Initiatives
- 11.00 *Coffee Break*
- 11.15 *Demonstration of the film «Actual Reforms» dedicated to the parliamentary reform in Ukraine.*
- 11.30 *Opening:*
- **Ihor KOHUT**, Chairman of the Board, Agency for Legislative Initiatives
  - **Anatoliy BURBAN**, First Vice President, Vice President for Teaching, National University «Kyiv-Mohyla Academy»
  - **Denys AZAROV**, Deputy Dean of the Faculty of Law, National University «Kyiv-Mohyla Academy»
  - **Edward RAKHIMKULOV**, PDP II Deputy Director
  - **Denys BUHAI**, Partner, Vashchenko, Buhai, and Partners Law Company
- 50.50 *Introductory Lecture Parliamentarism: international experience*
- **Heinrich OBERREUTER**, Director of the Political Education Academy (Germany)
- 30.32 *Presentation of the analytical research «Why Europe Matters»*
- **Denys KOVRYZHENKO**, Legal Programmes Director, Agency for Legislative Initiatives
- 13.15 *Lunch*
- 14.45 *Section Presentations (up to 10 min)*

### **Section 1.**

#### **POLITICAL PROCESSES AND PARLIAMENTARISM**

*Building 9, Room 30, Naberezhno-Chretschatytska Str. 27*

Moderator:

- **Edward RAKHIMKULOV**, PDP II Deputy Director
- **Natalia AMELCHENKO**, Chair of the Political Science Department, National University «Kyiv-Mohyla Academy»

*Speeches:*

- **Foreign Assessment Standards for Efficiency of Legislative Bodies: Methodology Aspects** (Olha Batishcheva, Ostrog, Ukraine)
- **Legal Positions of the Constitutional Court of Ukraine and Parliamentary Stability (Continuity)** (Roman Marchuk, Kyiv, Ukraine)
- **EU Legislative Authorities** (Hanna Dobrynska, Kyiv, Ukraine)
- **Assessment System for the Prospects of Regional Development Legislative Regulation** (Oleksandra Sheptiy, Donetsk, Ukraine)
- **Boundaries of the Parliamentary Founding Powers** (Iryna Snihur, Kyiv, Ukraine)
- **Role of Electronic Media in the Development Parliamentarism in Ukraine** (Pavlo Kolotvin, Odesa, Ukraine)
- **Parliamentarism as a Factor of Power Upgrade in Ukraine** (Ksenia Selina, Odesa, Ukraine)
- **Ukrainian Parliament Between Recognition and Rejection. Problem of Popular Recognition** (Dmytro Vidsota Kharkiv, Ukraine)
- **Political Opposition in Democratic Society** (Anastasiya Sboyeva, Donetsk, Ukraine)

- **Ukraine's Experience of Parliamentarism: The Past and The Present**  
(Andriy Moskaluk, Kyiv, Ukraine)
- **Parliamentary communications as a subject of political researches**  
(Olena Chebanenko, Kyiv, Ukraine)

## Section 2.

### STRUCTURE, FORMATION MECHANISMS, AND ORGANISATION OF FUNCTIONING OF PARLIAMENTS

*Building 9, Room 32, Naberezhno-Chretschatytska Str. 27*

Moderator:

- **Denys KOVRYZHENKO**, Legal Programmes Director, Agency for Legislative Initiatives
- Speeches:*
- **Assumption and Termination of Verkhovna Rada Powers** (Karina Lyutenko, Kyiv, Ukraine)
  - **Social Conditionality of Legislation Development (Case Study: Establishment of Public Expert Opinion Institutes in Russian Legislation)** (Olena Skurko, Moscow, Russia)
  - **Election System as a Factor of influence on the Representative Function of the Ukrainian Parliament** (Maryna Yefremova, Kharkiv, Ukraine)
  - **Structure of Parliament: Belarus and Foreign Experience (Constitutional and Comparative Analysis)** (Oleksiy Hireyko, Minsk, Belarus)
  - **Necessity of Bicameral Parliament in Ukraine: Realities and Prospects** (Sophia Kulitska, Kyiv, Ukraine)
  - **Primaries as the Way to Democratise the Election Process in Ukraine** (Kateryna Vorobyova, Odesa, Ukraine)
  - **Looking for Optimal Election System** (Maria Tsaryova, Kyiv, Ukraine)

30.30 *Coffee Break*

17.00 *Section Presentations (up to 10 min)*

## Section 1.

### POLITICAL PROCESSES AND PARLIAMENTARISM (CONTINUATION)

*Building 9, Room 30, Naberezhno-Chretschatytska Str. 27*

Moderator:

- **Natalia AMELCHENKO**, Chair of the Political Studies Department, National University «Kyiv-Mohyla Academy»

## Section 3.

### STATUS OF THE MEMBER OF PARLIAMENT

*Building 9, Room 32, Naberezhno-Chretschatytska Str. 27*

Moderator:

- **Edward RAKHIMKULOV**, PDP II Deputy Director
- **Parliamentary Indemnity: Problems and Prospects** (Bronislav Totskyi, Kyiv, Ukraine)
- **Initiators and Addresses of Parliamentary Questions in Ukraine** (Lyudmyla Shcherbanyuk, Kyiv, Ukraine)
- **People vs MPs: Who Should Be Responsible for the Results of the Parliamentary Work?** (Daryna Tkachenko, Kharkiv, Ukraine)
- **Parliamentary Representative Mandate: Nature, Genesis, Modernity** (Olena Melnyk, Kyiv, Ukraine)
- **Parliamentary Immunity in Ukraine** (Andriy Humenchuk, Kyiv, Ukraine)
- **Parliamentary Mandate in Ukraine** (Maryana Antonovych, Kyiv, Ukraine)

19.00 *Reception*

*2 October 2010, Saturday*

30.30 *Section Presentations (up to 10 min)*

**Section 4.**

**LEGISLATIVE PROCESS AND PARLIAMENTARY  
OVERSIGHT PROBLEMATIC ASPECTS**

*Building 9, Room 30, Naberezhno-Chretschatytska Str. 27*

Moderator:

- **Olena CHEBANENKO**, Expert of the Agency for Legislative Initiatives
- **Law-making as an Instrument to Prevent and Counteract Law Abuse**  
(Vadym Chovhan, Kharkiv, Ukraine)
- **Role of Representatives Bodies – National Parliaments and European Parliament –  
Within the All-European Political Process** (Hanna Iovchu, Odesa, Ukraine)
- **Ways to Reform the Ombudsman’s Institute in Ukraine** (Denys Berehovyi, Kyiv, Ukraine)
- **Ombudsman’s Legal Status in Ukraine** (Maryna Berka, Kyiv, Ukraine)

11.15 *Coffee Break*

*Congregation Hall,  
Kyiv-Mohyla Academy National University  
2 Skovorody Str. (2nd Floor)*

11.45 *Final Lecture*

- **Yuriy KLYUCHKOVSKYI**, Deputy Chairman of the Parliamentary Committee  
for State Construction and Local Self-Governance

12.30 *Conclusions*

- **Moderators’ final remarks**
- **Organisers’ presentations**
- **Photo opportunity**

14.00 *Lunch*

15.00 *Podil walk (optional) and departure*