



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Програма РАДА: підзвітність, відповідальність,
демократичне парламентське представництво



**ВИБРАНІ РОБОТИ УЧАСНИКІВ
Шостої щорічної міжнародної
наукової конференції
“ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЧИТАННЯ”**

КИЇВ
2016



Парламентські читання
PARLIAMENTARY READINGS
наукова конференція/academic conference



УДК 342.732(47+57)СНГ «2014»
ББК 67.9(4Укр)400.7+67.9(2)400
С25



USAID

ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Програма РАДА: підзвітність, відповідальність,
демократичне парламентське представництво



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parliament.org.ua



Парламентські читання
PARLIAMENTARY READINGS
наукова конференція/academic conference

ШОСТА ЩОРІЧНА МІЖНАРОДНА КОНФЕРЕНЦІЯ «ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЧИТАННЯ»

18-19 листопада 2016 року
Київ, Україна

ISBN 978-617-7157-11-2

© Друк ФОП Жорін Р. В.

© Лабораторія законодавчих ініціатив та автори досліджень, 2016

Електронний варіант цієї публікації розміщено на веб-сайті Лабораторії законодавчих ініціатив
(<http://www.parliament.org.ua>).

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.

Щорічна міжнародна наукова конференція «Парламентські читання» є спільною ініціативою Лабораторії законодавчих ініціатив, Факультету правничих наук, Факультету соціальних наук та соціальних технологій Національного університету «Києво-Могилянська академія», що здійснюється у партнерстві з Кафедрою парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Конференція є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» за підтримки Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичність». Програма «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітної, відповідальної і демократичної представницької органу.

ЗМІСТ

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ЧИ МОЖЕ В УКРАЇНІ ІСНУВАТИ ОФІЦІЙНА КОНСТИТУЦІЙНА ДОКТРИНА? <i>(Всеволод Речицький)</i> | 5 |
| СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ | 12 |
| 1. Парламент на роздоріжжі: Рада як інститут політичного вибору <i>(Денис ЯКОВЛЕВ)</i> | 12 |
| 2. Парламентаризм – невід’ємна риса демократичної України <i>(Людмила БАЛІКІНА)</i> | 18 |
| 3. Ефективний парламентський контроль як вагомий елемент демократії в Україні <i>(Марія ГАВРИЛЬЦІВ)</i> | 23 |
| 4. Криза парламентаризму в сучасній Україні та шляхи її подолання <i>(Ірина ДИННИК)</i> | 28 |
| 5. Деструктивні чинники становлення сучасного парламентаризму в Україні <i>(Віта ГОНЧАР, Інна СУРАЙ)</i> | 35 |
| 6. Правовий аналіз значення рішень ЄСПЛ в контексті сучасного становища українського парламенту <i>(Оксана КОГУТ)</i> | 39 |
| 7. Парламентаризм і децентралізація в Україні <i>(Вадим ЦИМБАЛ)</i> | 41 |
| 8. Якість Парламентської діяльності та шляхи її підвищення <i>(Лідія ДАНИЛЕНКО)</i> | 46 |
| 9. Транспарентність діяльності Верховної Ради України як умова становлення правової держави <i>(Максим РОМАНОВ)</i> | 52 |
| 10. Конституційне регулювання парламентаризму в Україні та Чорногорії: порівняльний аналіз <i>(Ростислав МАРЧУК, Наталя КАРАЧЕНЦЕВА)</i> | 56 |
| 11. Експертиза в законодавчому процесі: проблеми й перспективи вдосконалення <i>(Роман РАДЕЙКО)</i> | 61 |
| 12. Парламентські процедури у Верховній Раді України в розрізі участі парламентських комітетів в таких процедурах <i>(Анатолій ОСАДЧУК)</i> | 67 |
| 13. Механізми організаційного забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України <i>(Артем ГАНДЗЮК)</i> | 71 |
| 14. Проблема гендерної нерівності в діяльності парламенту України <i>(Ірина ГЕТЬМАН-П’ЯТКОВСЬКА)</i> | 77 |
| 15. Питання депутатської недоторканності в Україні <i>(Алла ГОЛОВКО)</i> | 83 |
| ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕМОКРАТІЇ | 88 |
| 1. Актуальні проблеми регулювання дотримання трудової дисципліни та етичних норм народними депутатами України <i>(Ганна ДАВИДЕНКО, Сергій ВАКОЛЮК)</i> | 88 |
| 2. Депутатська етика: буква чи дух закону? <i>(Марія ФРАНОВСЬКА)</i> | 93 |
| 3. Народні депутати України як суб’єкти публічного контролю в контексті законопроекту «Про публічний контроль» <i>(Світлана КЛІМОВА)</i> | 98 |
| 4. Проблематика особистого голосування у Верховній Раді України як частина неефективного законтворчого процесу в Україні <i>(Богдан СИЧОВ)</i> | 101 |
| 5. Політичні партії та їх участь у виборчому парламентському процесі <i>(Денис РОГОВСЬКИЙ)</i> | 103 |
| 6. Етапи становлення державного регулювання політичних партій в Україні <i>(Андрій КУЧЕРЕНКО)</i> | 107 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. Типологія політичних коаліцій та форми взаємодії із владою (<i>Валентина НІКОЛАЄНКО</i>)..... | 114 |
| 8. Становлення судового конституціоналізму в контексті взаємодії судової та законодавчої влади в Україні (<i>Лідія РОЖОК</i>)..... | 120 |
| 9. Соціальні мережі в інформаційному суспільстві як чинник розвитку діалогової взаємодії між громадянським суспільством та парламентом (<i>Оксана ЛЯЦЕНКО</i>)..... | 124 |
| 10. Народний суверенітет як основа представницької демократії (<i>Оксана ЩЕРБАНЮК</i>)..... | 132 |
| 11. Впровадження показників ефективності державного управління (<i>Марія УШАКОВА</i>)..... | 135 |
| 12. «Зрозуміла мова» як основа підготовки нормативно-правових актів: наукова думка та практика в Україні (<i>Анастасія БАРОВСЬКА</i>)..... | 141 |
| 13. Ринок освітніх послуг вищої освіти України: сутність і визначення (<i>Олена МУСІЄНКО</i>)..... | 147 |

ЧИ МОЖЕ В УКРАЇНІ ІСНУВАТИ ОФІЦІЙНА КОНСТИТУЦІЙНА ДОКТРИНА?

Всеволод РЕЧИЦЬКИЙ

кандидат юридичних наук,

доцент Національної юридичної академії України

ім. Ярослава Мудрого

На міжнародній конференції «Конституційний контроль і процеси демократичної трансформації в сучасному суспільстві», проведений 7-8 жовтня 2016 р. в Києві Конституційним Судом України спільно з Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією), Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва Голова Конституційного Суду Литви й водночас Голова Всесвітньої конференції конституційного правосуддя проф. Дейнюс Жалімас зробив наукову доповідь на тему: «The Official Constitutional Doctrine: Concept, Significance and the Main Principles of Development».¹

За академічною назвою містився несподівано актуальний для українського політико-правового контексту зміст. Адже йшлося про рівень сформованості засад, принципів, парадигми органічного конституціоналізму в країні, де ще відносно недавно панував тоталітаризм.

Україна вивільнилася з комуністичних тенет разом із Литвою. Але Литва вже низку років належить до, так званих, сталих консолідованих демократій, в той час як Україна – лише до демократій електорального типу.² За даними Freedom House, в Європейському Союзі електоральною демократією в 2006 р. залишалася тільки Естонія. Решта країн разом із Великобританією і США характеризувалися найвищим рівнем розвитку ліберально-демократичного режиму.

Консолідованими демократіями нині називаються політичні режими, інститути яких є достатньо сильними, щоб підтримувати народоправство традиційними (політичні свободи, вибори, референдум, плебісцит) засобами. Йдеться про передбачуваний і гарантований верховенством права, усталеною політичною практикою демократичний процес.

Україна належить до країн-кандидатів на вступ до цього міжнародного клубу. Адже наш конституційний процес залишається поки що дискретним, характеризується революційними перериваннями поступовості. Власне, на порівнянні досягнутого у цій сфері Литвою, з одного боку, і Україною – з іншого, побудоване дане есе. Доповідь Д. Жалімаса створює для цього необхідні й зручні передумови.

Цікаво, що загальне поняття конституційної доктрини Д. Жалімаса передбачає існування двох автономних значень. Перше з них слід розуміти як концепцію, юридичну теорію конституціоналізму, сформульовану науковцями. Друге – є втіленням розуміння права, притаманного виключно державному органу конституційної юрисдикції.

Саме у цьому випадку можна говорити про існування *офіційної* конституційної доктрини. На відміну від поглядів науковців, остання є юридично зобов'язуючою («binding») концепцією, що ґрунтується виключно на офіційному тлумаченні Конституції литовським Конституційним Судом. Тобто офіційна доктрина є пов'язаною з поглядами наукової спільноти лише на філософському рівні. Її існування пояснюється, насамперед, потребою в забезпеченні цілісності національної правової системи.

¹ Офіційна конституційна доктрина: концепція, значення і основні принципи розвитку.

² Див.: Харпфер Кристиан В. Поскоммунистическая Европа и постсоветская Россия // Демократизация. Перевод с англ. под ред. М.Г. Миронюка. Сост. и науч. ред.: К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Ф. Инглхарт, К. Вельцель. – М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2015. – С. 529, 532

Сама по собі офіційна доктрина може існувати лише тоді, коли більшість поглядів на роль і функції основного закону є усталеними («класичними»). У випадку, коли погляди конституційних суддів є хронічно змінюваними, говорити про офіційну конституційну доктрину можна лише із застереженнями, тобто умовно.

Для транзитивних суспільств більш характерною є не усталеність, а швидкоплинність настроїв і ціннісних установок їх політико-правової еліти, до якої належить і спільнота конституційних суддів. Сам по собі демократичний транзит означає перехід («повернення в лоно цивілізації» – М. Горбачов) від соціалістичних практик до стилю життя в умовах глобалізованого капіталізму.

Даний процес вимагає модифікації національних конституційних доктрин і практик, що проявляється в переорієнтації їх цінностей від простої (тоталітарної – Б. Гаврилишин) демократії – до демократії ліберальної; від «позитивних» або пасивних прав людини – до прав «негативних» або активних; від директивної економіки – до свободи й непередбачуваності ринку; від уніфікації і колективізму – до індивідуалізму і широкої варіативності способів накопичення й витрачання ресурсів; від цензури – до необмеженої свободи вираження поглядів; від повітря (ст. 13 Конституції України) – до приватного володіння і розпоряджання землею.

Транзит до органічного конституціоналізму проходить непросто, що й доводить історія українського мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. За подібних обставин офіційна конституційна доктрина України просто не може бути остаточно сформованою. Хіба що в ній говорилося б про перманентну зміну політико-правових пріоритетів.

Друге, на чому зупиняється Д. Жалімас, це визнання *значущості* офіційної конституційної доктрини, що проявляється, у свою чергу, в трьох нормативних вимогах: а) офіційна доктрина повинна глибоко розкривати зміст основного закону; б) подібне розкриття змісту має бути юридично обов'язковим; в) офіційна доктрина має підсилювати *верховенство* основного закону.

Для країни консолідованої демократії подібні вимоги виглядають закономірними. Однак все стає набагато складнішим у випадку демократій електоральних. Адже зміст конституційної доктрини країни залежить й від того, чим заповнений її загальний культурний простір.

На Заході конституційні ідеали визначає філософія американських батьків-засновників, наукові здобутки М. Вебера, Н. Лумана і Д. Б'юкенена, на Сході – парадигма китайського капіталізму без інтелектуальної свободи. Зокрема, наважуся стверджувати, що в Україні початковий світоглядний фундамент чинного Основного Закону становив не більше, ніж нашвидкуруч переосмислений марксизм.

Адже більша частина українських уявлень про політичний лібералізм і верховенство права походять з альтернативної самоосвіти, факультативного читання і закордонних стажувань. Саме тому в Україні не сформувалася канонічна конституційна культура. Про те, що органічна конституція є ефективним обмежувачем завжди загрозливої для свободи і ринку влади, досі не повідомляє жоден університетський підручник.

Не дивно, що в 90-ті роки ХХ ст. відсоток конституційних суддів, які вірили в креативну здатність капіталізму («американського стилю життя») беззастережно, був незначним. З часом справа дещо поліпшилася, але говорити про консенсус у визначенні параметрів офіційної конституційної доктрини України поки що зарано.

На думку Д. Жалімаса, *значущість* офіційної конституційної доктрини полягає в тому, що вона вимагає усвідомлення сутності *верховенства* основного закону. Водночас офіційна доктрина служить джерелом широкого («wide») розуміння суті і ролі сучасного конституційного права в цілому.

Спроба застосування даного підходу до аналізу ситуації в Україні викликає досить несподіваний ефект: офіційне розуміння права не сприймає національну Конституцію 1996 р. в якості *права свободи* («freedom's law» – Р. Дворкін), розглядаючи її просто як найбільш авторитетне джерело в межах існуючого законодавства. Не дивно, що усвідомлення Конституції як втілення мета-права, яке боронить свободу народу і кожного індивіда з позиції: *суспільство versus держава*, є ментально дискомфортним для значної частини українських конституційних суддів.

В Україні майже не звертають увагу на той факт, що органічний конституціоналізм було винайдено в якості деперсоніфікованого регулятора *капіталізму* – широкої за своїм спектром нормативної системи, що ґрунтується на необмеженій інтелектуальній свободі і характеризується добре помітною тенденцією до скасування будь-яких бюрократичних обмежень і віз.

Подібна система має сприйматися як *біполярна*, де пришвидшений поступ, ринок і свобода захищаються конституцією, а порядок і соціальна дисципліна – поточним законодавством. На жаль, в Україні верховенство Конституції розуміється суто ієрархічно – як вищість старшого за званням закону над законом за званням нижчим. Це означає, що верховенство права сприймається у нас за адміністративною (влада – підкорення), а не політичною (свобода – порядок) моделлю. Відверто кажучи, подібний підхід має небагато спільного з органічним конституціоналізмом.

За цих умов логічним є сприйняття конституційного права як права... *старшого*. Але в тому-то й парадокс, що за хронологією подій конституційне право є правом-підлітком. Тобто верховенство конституції означає переважання цінності свободи над традиційними цінностями ієрархії і порядку. На жаль, сприйняття верховенства Конституції як переважання ідеї свободи над бюрократичним порядком не є укоріненим не лише в державному апараті, але й в українській академічній спільноті.

Наступною тезою Д. Жалімас є твердження про те, що сформульована конституційним судом офіційна доктрина має сприйматися суспільством в якості живої конституції («the living Constitution»). З цим важко не погодитись. В Україні живою конституцією так само прийнято вважати сукупність рішень і висновків Конституційного Суду. З іншого боку, про що не говорить Д. Жалімас, все, що має ознаки життя, з часом мусить дорослішати або застарівати. Ця закономірність є добре помітною на прикладі низки рішень Верховного Суду США, присвячених захисту громадянських прав у XIX-XX століттях.

Як стверджує далі Д. Жалімас, всі без винятку нормотворчі й виконавчі («law-making and law-applying») органи не можуть сприймати зміст основного закону інакше, ніж це встановлено офіційною конституційною доктриною. З іншого боку, як всі ми знаємо, ні конституцію, ні офіційну конституційну доктрину не можна вилучити з критичного дискурсу громадськості.

Транзит до свободи і демократії передбачає постійне переосмислення філософії основного закону. Оскільки громадянське суспільство росте й розвивається під захистом конституції, аналітичний інтерес до неї також не стоїть на місці.

З іншого боку, у чому твердо переконаний Д. Жалімас, самі по собі «наукові висновки не мають жодного впливу на зобов'язуючу природу рішень, ухвалених органами конституційної юрисдикції». Звідси випливає його переконання в тому, що... «академічна юридична доктрина і офіційна конституційна доктрина виконують різні функції».

Більш схожим на правду, однак, є те, що професійна свідомість конституційних суддів апріорі не може бути відокремленою від академічної свідомості професорів права, погляди яких утворюють інтелектуальний каркас сучасного конституціоналізму. Саме в цьому відношенні роль Альберта Дайсі (1835-1922) або Рональда Дворкіна (1931-2013) важко переоцінити.

Очевидно, що академічна доктрина впливає на офіційну конституційну доктрину не прямо, а опосередковано. Йдеться про формально розділені, але змістовно пов'язані між собою юридичні наративи. І якщо це так, то між офіційною конституційною доктриною, з одного боку, і академічною конституційною доктриною – з іншого, мають складатися відносини взаємопроникнення, юридичної *інтертекстуальності*.³

Йдеться про те, що будь-яка конституційна доктрина-текст містить в собі віддзеркалення інших політико-правових текстів. У ролі останніх можуть виступати «доктрина Л. Брежнева» (кінець 1960-х) і «Доктрина Д. Монро» (1823), «Чотирнадцять пунктів» В. Вільсона (1918) і «Атлантична хартія» (1941) разом із «Чотирма свободами» Ф. Рузвельта (1941) тощо.

³ Інтертекстуальність (intertextuality) – термін, введений в 1967 р. зірковою представницею постструктуралізму Юлією Крістєвою (1941) для позначення властивості текстів, яка проявляється в наявності між ними незримих зв'язків, внаслідок чого останні повсякчас явно або неявно посиляються один на одного.

Конституційні судді завжди є прихильниками певних політико-правових ідей, цінностей та ідеалів. І ця прихильність продовжує діяти навіть тоді, коли вона прямо не усвідомлюється і не акцентується її носіями.

Отже, можна очікувати, що конституційні судді, чие інтелектуальне зростання відбувалося в університетах «ліги плюща», матимуть у своїй голові помітно інший образ конституційного права, ніж той, що мав сформуватися в свідомості суддів, вихованих під впливом юридичної аури Петеріса Стучки, Андрія Вишинського або Іллі Трайніна.

Як і будь-яка інша ідеологія, доктрина офіційного конституціоналізму багато в чому нагадує собою феномен, який Вернер Гейзенберг свого часу називав різновидом ірраціональної світської віри в «те, що є основою життя». Подібна віра, писав він, «залишається непохитною навіть при зіткненні з безпосереднім життєвим досвідом, і тому її не може розхитати нове знання. Історія минулих десятиліть на багатьох прикладах вчить тому, що цей <...> різновид віри часто підтримується і тоді, коли він повністю суперечить собі, і що його кінець настає лише разом із смертю віруючих»⁴.

Даний «різновид віри завжди належав до значних сил в історії людства. Виходячи з наукових традицій XIX ст. можна було б сподіватися, що будь-яка віра повинна ґрунтуватися на раціональному аналізові всіх аргументів, на послідовних висновках і що інший різновид віри, при якому справжня або уявна істина [сприймається] просто як основа життя, взагалі не повинен мати місця».⁵ Однак в реальному житті, як ми знаємо, все відбувається дещо інакше.⁶

Зрештою, що інше, ніж неподоланна прихильність окремих представників політичних еліт до марксистсько-ленінського світосприйняття пояснює необхідність люстрації в країнах Східної та Центральної Європи. При цьому про вину суб'єктів (об'єктів) люстрації, що закономірно, не йдеться. Актуальними в даному випадку є не корупція або моральне розкладання, а фактично незмінювана поведінкова програма, «класово-матеріалістичний підхід», який має зовсім небагато спільного з дійсним верховенством права.

Усе це доводить, що в посттоталітарних країнах, які походять з СРСР, офіційна конституційна доктрина не може не відобразити в собі залишків радянського впливу. Щоб переконатися в цьому, досить ознайомитися з низкою відомих рішень українського Конституційного Суду. Про експлуататорів і капіталістів в них наразі не йдеться, але цілком помітним залишається компліментарне ставлення до Президента і Української держави в цілому.

Однак, повернімося до концепції Д. Жалімас. На його переконання, офіційна конституційна доктрина існує як автономний юридичний феномен, що характеризується певним набором принципів: а) поступового («gradual») розвитку; б) послідовності («consistency»); в) неприйнятності усвідомлення змісту Конституції крізь призму поточного законодавства; г) відповідності доктрини вимогам міжнародного права і права Європейського Союзу.

Зокрема, принцип *поступовості* проявляється в тому, що конституційна доктрина формується подібно до коралового рифу, від справи до справи («case by case»). З іншого боку, про що не згадує Д. Жалімас, подібне само-зростання вартості не може не підкорятися законам діалектичної трансформації, іноді аж до самозаперечення.

У економіці подібний ефект відомий як «парадокс наслідків» М. Вебера, в політиці – як деградація мети через використання порочних засобів. У результаті, як писав з цього приводу Л. фон Мізес, «в

⁴ Див.: Гейзенберг В. Физика и философия. Часть и целое. – М.: Наука, 1989. – С. 129.

⁵ Там само. – С. 129.

⁶ Не виключено, що засвоєння людьми політико-правових ідей здійснюється за правилами, подібними до правил психологічного *вдруковування* («imprinting»). Останнє являє собою психофізіологічний механізм, відповідно до якого враження і образи, сприйняті в початковий період розвитку індивіда, вкарбовуються в його свідомість як стійка поведінкова програма, визначальні риси якої в подальшому практично не піддаються змінам.

ім'я свободи і поступу самі прогрес і свобода опиняються поза законом»⁷. Той, хто наважиться обмежити свободу заради малого добра, говорив також з цього приводу Ф. фон Гаек, заради великого добра знищить її повністю.

«Чорні лебеді» трапляються іноді й на побутовому рівні. Наприклад, як необхідність обертати автомобільне кермо в бік (а не проти!) заносу, якщо необхідно вивести з віражу машину. У будь-якому випадку досвід свідчить про те, що наміри і результати людей часто не співпадають.

Це правило працює й у зворотному керунку. Президентська республіка, як прийнято вважати, провокує встановлення авторитарного або й диктаторського політичного режиму. Однак США – найрозвиненіша ліберальна демократія в світі – побудовані саме на цій формі правління. Якщо ж врахувати те, що політичні відносини є основним предметом регулювання в конституційному праві, то ефект неочікуваних наслідків в еволюції конституційної доктрини слід вважати закономірним.

Ба більше, фокус конституційного регулювання полягає в тому, що орієнтовані на пришвидшений поступ основні закони містять в собі приховану провокацію їх власного порушення. Наприклад, захист свободи є конкурентним по відношенню до державного порядку, однак низка органічних конституцій гарантує право народу на демократичне повстання. Схожі аргументи можна застосувати й до права на зброю, американського «the right to keep and bear arms».

Але якщо право на зброю і демократичне повстання закріплюються в основному законі, то вони ж мають бути присутніми в офіційній конституційній доктрині. Подібна вимога робить відверто проблематичним офіційне тлумачення конституції в обставинах, коли точки революційної біфуркації суспільством ще не досягнуто.

Це також підриває принцип поступовості («gradual») і послідовності («consistent») в розвитку органічної конституційної доктрини у випадках, коли остання допускає можливість «культурних вибухів» (Ю. Лотман⁸) громадянської непокори. За будь-яких обставин концепція офіційної конституційної доктрини вимагає серйозного інтелектуального супроводу, коментування.

У своїй доповіді Д. Жалімас висуває також тезу про те, що будь-яка нова конституційна доктрина повинна формуватися на основі вже існуючої доктрини («new doctrine is formulated on the basis of the existing doctrine»). Причому правило щодо цього він пропонує закріпити в зобов'язуючому рішенні конституційного суду.

Але чи можна застосувати аналогічну вимогу стосовно конституційної доктрини України, де протягом тільки останніх 12 років двічі змінювалася форма правління? Схоже на те, що в залежності від демократичної зрілості країн їх доктрини можуть поділятися на «холодні», «теплі» і «гарячі». При цьому конституційні доктрини в електоральних демократіях можуть бути лише «гарячими» або «теплыми», але ніколи – «холодними». Останнє ж є прерогативою демократій консолідованих, до яких належить й Литва.

Якщо дане твердження є справедливим, то принципи розвитку офіційної конституційної доктрини Д. Жалімаса можна вважати застосовними до консолідованих демократій, але далеко не завжди – до «гарячого» українського конституціоналізму.

Що ж стосується принципу *відповідності офіційної конституційної доктрини вимогам міжнародного права і права Євросоюзу*, то й тут Україна поки що залишає за собою простір для маневру. Адже нам і досі невідомо, чого більше прагнуть українці: президентської чи парламентської республіки; унітарної чи федеративної держави; загальнонародної чи приватної власності на землю?

Не менш проблемними виявилися у нас питання цензури і академічної свободи, а також вільного переміщення людей, товарів, послуг і капіталу. Для їх розв'язання Україна може запозичити конституційний досвід з країн Євросоюзу, але також з Канади або Сполучених Штатів.

На перший погляд здається, що американський конституціоналізм не має прямого відношення до українських політико-правових реалій. Але насправді весь західноєвропейський конституціоналізм

⁷ Мизес Л. фон. Всемогущее правительство. Тотальное государство и тотальная война. – Москва-Челябинск: 2013. – С. 15.

⁸ Про стратегію дискретного політичного розвитку див.: Лотман Ю. Культура и взрыв. – М.: Прогресс, 1992.

знаходиться під потужним американським впливом. Американці винайшли конституціоналізм приблизно так само, як Айзек Зінгер – вертикально падаючу голку у швейній машинці. У кожному з випадків ефект проявився в надзвичайному прискоренні.

Американський конституціоналізм транлюється світом не лише завдяки ефекту «інтертекстуальності», але й просто через політику Сполучених Штатів. Якщо кожен з президентів США зобов'язується у своїй присязі «охороняти, захищати й підтримувати Конституцію Сполучених Штатів»,⁹ то це означає, що парасольку НАТО також можна вважати одним з елементів американської конституційної культури. Адже без США (37% світового військового бюджету) європейський конституціоналізм виглядав би скромніше.

Відтак, офіційна конституційна доктрина Литви є не лише продуктом її інтелектуальної свободи, але й сукупністю генералізацій в рамках євроатлантичної правової культури. Натомість стратегія Конституційного Суду України витворюється в суттєво іншому геополітичному контексті.

Хоча М. Грушевський і мріяв вирвати Україну із «слов'янських обіймів», чинний Основний Закон України розроблявся під значним впливом російського конституціоналізму. Досить, лишень, згадати симультанне з Росією включення й виключення з українського конституційного проекту розділу під назвою «Громадянське суспільство».

Як стверджує Д. Жалімас, міжнародне право разом із правом Європейського Союзу є важливими джерелами литовської конституційної доктрини. На жаль, про конституційну доктрину України так просто не скажеш.

З іншого боку, Українська правова система є відносно сприйнятливою як до американських, так і до європейських конституційних впливів. Невипадково вона балансує між президентською (1996-2004; 2010-2014) і парламентською (2004-2010; 2014-2017) формами правління. До того ж, ще в Конституції УНР 1918 р. траплялися суб'єктивні права в «негативному» (американському) трактуванні.¹⁰

Оскільки за числом людських втрат в Другій світовій війні¹¹ Україна посідає перше місце в світі, варто було б ще раз добре замислитися над зміною наших конституційних пріоритетів. Так само ми не маємо права ігнорувати в конституційному сенсі масштаб українських жертв на вівтар комунізму.

Д. Жалімас звертає увагу на те, що офіційна конституційна доктрина Литви є тісно пов'язаною з науковою конституційною доктриною, адже значний відсоток конституційних суддів був рекрутований з академічного середовища. З іншого боку, офіційна доктрина Литви є односпрямованою, а наукова – багатовекторною.

На жаль, подібної конституційної консолідованості бракує Україні, яка, з огляду на діяльність Конституційної Асамблеї (2013) та Конституційної Комісії України (2015), перебуває на стадії формування офіційної конституційної парадигми.

При цьому схоже на те, що основною причиною концептуальної конституційної незавершеності в Україні залишається етатизм. Хоча максимум з того, на що виявилися спроможні більшовики – це... «скопіювати деякі удосконалення, винайдені капіталістами»¹², недовіра до свободи, індивідуалізму і приватного володіння в цілому залишається тут неподоланою в підсвідомості фобією.

Українське право ніби й визнає рівність суб'єктів права власності (ч. 4 ст. 13 Конституції), але не на основний економічний ресурс – землю; ніби й гарантує заборону цензури (ч. 3 ст. 15 Конституції), але не стосовно російських серіалів і польської «Волині»¹³; ніби й запроваджує академічну свободу, але із

⁹ Переклад Наталії Комарової.

¹⁰ Див. ст. 17 Конституції УНР 1918 р.

¹¹ Приблизно 7 млн., що становить 16,7% втрат відносно тогочасного населення України. Див.: Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. Нариси політичної історії. – К.: Либідь, 1993. – С. 253.

¹² Мизес Л. фон. Всемогутное правительство. Тотальное государство и тотальная война. – Москва-Челябинск: Социум, 2013. – С. X.

¹³ Див.: а) «Одного разу в Ростові» та інші. Держкіно не пустило на екрани 12 фільмів та серіалів // Ел. ресурс: http://life.pravda.com.ua/culture/2016/10/24/219286/view_print; б) У Києві скасували показ фільму «Волинь» // Ел. ресурс: http://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2016/10/161017_ko_volyn

забороною відрахування за неуспішність більше 3-5% «бюджетних» студентів. Усе це *volens-nolens* має дуже характерний для законсервованого соціалізму присмак.

Між тим, вважається, що національний річний ВВП в розмірі 3,7 тис. доларів США на особу є ознакою країн з найгіршими перспективами для демократії. Гарантовану демократію обіцяє показник у 8,1 тис. доларів США на особу. Звідси ж випливає загальний висновок про те, що «бідність є практично несумісною з демократією». Крім того, остання не знає «більш страшного ворога, ніж нафта»¹⁴. Оскільки розмір українського ВВП в 2013 р. становив лише 3,1 тис. доларів США на особу, можна сказати, що Україна ризикує своєю демократією серйозно.¹⁵

Захищаючи по-соціалістичному «інтереси народу», Верховна Рада України уже впритул підійшла до межі, за якою Україну чекає авторитарне правління. Про те, що саме цю модель закладено в «офіційну конституційну доктрину» від «Батьківщини» Ю. Тимошенко, експертному середовищу добре відомо.¹⁶

Конституція України (в ред. 2016 р.) поєднує в собі патримоніальне правління з обмежено провінційним поглядом на реалії світу. Якщо український законодавець і далі блукатиме подібними манівцями, наш Основний Закон стане взірцевою постмодерною «хартією формальної свободи і фантастичних прав».¹⁷

Загалом, про свободу, індивідуалізм, ринок і приватну власність конституційна доктрина України мала б промовляти з упевненістю В. Маяковського: «Я знаю – город будет, я знаю – саду цвествь [!]».¹⁸ Насправді ж ми зупинилися на анекдотичній брежневській версії цих крилатих рядків.

Творити офіційну конституційну доктрину України без переформатування конституційних цінностей не можна так само, як і стояти на місці. Починати слід із загальновідомого: метою конституції є свобода народу і право вільно чинити власною долею; індивід – це мета в собі, а не засіб чи ресурс в руках держави; гідність спирається на приватну власність і право на володіння зброєю...

Очевидно, що для досягнення мети нам необхідно скористатися світоглядними напрацюваннями К. Поппера, Б. Маліновського, Ф. фон Гаєка, Д. Ролза та інших. Бо без їх допомоги ми не поховаємо у своїх душах відголоски утопічних амбіцій. З іншого боку, відома «теорія перспектив» Деніела Канемана і Амоса Тверські говорить про те, що економічні стимули і ризики в поведінці людей є універсальними в масштабах світу.

За свідченням ще одного нобелівського лауреата – Роджера Маерсона, в Україні «ціла нація переживає проблеми через особливості свого конституційного ладу». Йдеться про дисбаланс політичної сили і адміністративної слабкості конституційного поста президента, дефіцит свободи в регіонах, невиправдану централізацію влади в цілому. Зокрема, «якщо Донецьк вимагає для себе особливих прав – такі самі права мають бути у решти регіонів» тощо.¹⁹

У підсумку все це, однак, означає, що негаразди українського конституціоналізму піддаються-таки діагнозу як на теоретичному (причини), так і практичному (наслідки) рівні. Відтак, підстави для нашого обмеженого оптимізму ніби присутні...

¹⁴ Див.: Фиш Стивен М., Виттенберг Д. Неудавшаяся демократизация // Демократизация. – М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2015. – С. 434-435.

¹⁵ До того ж, 61% від цієї суми здобуто не на чорноземах, а в сфері послуг // Світ у цифрах 2013 року. – Київ: Тиждень, 2013. – С. 226.

¹⁶ Див.: Юридичний коментар до «Порівняльної таблиці змін до Конституції України, підготовленої Блоком Юлії Тимошенко» // Конституційний процес в Україні (2005-2008). – Харків: Права людини, 2009. – С. 300-316.

¹⁷ Так називали царський Маніфест від 17 жовтня 1917 р. Див.: Дунаев В., Никитинский А. Очерки науки о государстве. – М.: 1909.

¹⁸ Див.: Маяковский В. «Рассказ о Кузнецкстрое и о людях Кузнецка» (1929).

¹⁹ Марчак Д. Интервью з Р. Маерсоном: В вашей конституции есть конфликт, раскалывающий страну. // Ел. ресурс: <http://biz.liga.net/all/all/intervyu/2840514-maerson-v-vashey-konstitutsii-zalozhen-konflikt-raskalyvayushchiy-stranu.htm>

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

ПАРЛАМЕНТ НА РОЗДОРІЖЖІ: РАДА ЯК ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНОГО ВИБОРУ

Денис ЯКОВЛЕВ

Доктор політичних наук, професор,

декан факультету психології, політології та соціології

Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті досліджується український парламент як інститут політичного вибору. Визначено, що підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України буде сприяти демократизації політичної системи, дозволить уникнути багатьох вад пострадянського розвитку, стане дієвим запобіжником на шляху повернення до авторитаризму. Відзначено, що ВРУ знаходиться на роздоріжжі: задля знаходження адекватної відповіді на виклики сьогодення, депутати мають зробити однозначний вибір на користь демократичного політичного режиму, пропорційної виборчої моделі, ефективної форми правління. Аргументовано, що «втеча» від вибору через запровадження змішаних («гібридних») моделей завадить підвищенню інституційній спроможності ВРУ. Наголос робиться на тому, що методологія вибору може стати основою діяльності депутатів щодо внутрішнього реформування парламенту.

Ключові слова: політичний вибір, Верховна Рада України (ВРУ), підвищення інституційної спроможності ВРУ, методологія вибору, посткомуністичний неототалітаризм, внутрішня реформа ВРУ, свобода вибору.

Верховна Рада України у сучасній системі політичних та управлінських координат має унікальний історичний шанс знайти відповіді на істотні виклики, з якими зіткнулась країна. Як ключовий елемент парламентсько – президентської моделі, Верховна Рада здатна створити фундамент реальних реформ задля подолання економічної кризи, вирішити безпекові питання та сприяти підвищенню обороноздатності країни. Для цього необхідно здійснити внутрішні реформи та підвищити інституційну спроможність парламенту.

У даному процесі дороговказом стане «Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (далі – Доповідь) [2]. У Доповіді представлено оцінку сучасного стану законотворчого процесу та законодавчої ролі Верховної Ради України, визначено послідовність конкретних дій та надано практичні рекомендації, які утворюють Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Очевидно, що ті аспекти внутрішньої реформи, які представлено у Доповіді, є частиною більш загальної та складної проблеми – забезпечення повноцінного політичного представництва громадян та соціальних груп у стінах парламенту.

Український парламент знаходиться на роздоріжжі. З одного боку, депутати започаткували реформи з метою задоволення прагнень громадян та очікувань громадської думки, а з іншого – амбітні реформи відбуваються у складних умовах невизначеності щодо цілого ряду суттєвих аспектів переходу від авторитаризму до демократичної політичної системи. Мова йде про централізацію влади, непрозорість та недостатню ефективність діяльності владних інституцій, переважання у політичних акторів власних егоїстичних інтересів та мотивів над суспільним інтересом та загальним благом.

Здійснення вибору моделі реформ окремого конкретного інституту (у даному випадку – парламенту) вкрай ускладнюється невизначеністю щодо загальної мети та шляхів реформування державних інститутів та інших складових посткомуністичних перетворень. Зокрема, вона стосується електоральної моделі, вибору форми правління, а головне – політичні еліти мають зрештою зробити остаточний вибір між авторитаризмом та демократією.

Невизначеність проявляється у виборі альтернатив (авторитаризм *або* демократія, парламентська *або* президентська форма правління, пропорційна *або* мажоритарна електоральна модель), у наслідках вибору однієї з даних альтернатив та у майбутніх альтернативах.

Саме тому, актуалізуються інтерпретації ролі парламенту у «ситуації вибору» між демократією та авторитаризмом, а особливої ваги набуває урахування спроб реформування радянського парламентаризму у специфічній моделі імітації реформ кінця 80-х – початку 90-х років, яка отримала назву «*перестройка*». Проте вибір сучасних парламентаріїв не обмежується такими альтернативами, як «Повернення до радянського «світлого» минулого» vs. «Демократичне майбутнє». Вибір стає дійсно поліваріантним, складним феноменом. Враховуючи нові умови – внутрішні та зовнішні – український парламент змушений буде зробити вкрай складний політичний вибір. Чи буде цей вибір демократичним за процедурою, а головне – за змістом та наслідками?

Усе вищенаведене актуалізує наукові дослідження ролі парламенту як інституту політичного вибору.

ТЕОРЕТИЧНІ РАМКИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Теорія політичного вибору як інтелектуальна модель оцінки наявного стану справ і визначення однієї з альтернатив політичних перетворень, може бути успішно застосована у процесі підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Теорія вибору допоможе прийняти та оцінити впровадження певної політики в науці і культурі, охороні здоров'я та освіті, партійній політиці і питанні зовнішньополітичного вибору. Стане вона в нагоді і у процесі внутрішньої реформи парламенту.

Політичний вибір у даній статті пропонується розглядати з кута зору вибору українського парламенту, який характеризується стандартною процедурою прийняття рішень. Водночас, інтерпретація парламентської діяльності, як послідовного руху від однієї ситуації вибору до іншої шляхом обрання конкретного політичного рішення з-поміж визначених альтернатив, характеризується власною специфікою в умовах нестабільності, кризи, перехідного періоду.

У теорії вибору поєднуються макросоціологічні підходи, сфокусовані на дослідженні суспільства, соціальних систем і великих соціальних груп і мікросоціологія з її традиційною увагою до індивідуальної поведінки і взаємодії face-to-face. Вибір є і складовою, і результатом соціальних відносин: актор вибору не може вийти за межі наявної системи політичних та соціальних координат, ані в альтернативах, ані в самому рішенні та його реалізації.

Політичний вибір складається з певної послідовності кроків: усвідомлення проблемної ситуації - формулювання альтернатив - вибір однієї з них - реалізація політичного рішення. Методологія вибору передбачає визначення *одного* оптимального варіанта серед наявних альтернатив. При цьому слід усвідомити, що діяльність парламентаріїв не передбачає пошук і реалізацію певного суспільного ідеалу. Скоріше, це важкий вибір між двома однаково неприємними можливостями. Жодна з альтернатив не вирішує соціальну чи політичну проблему остаточно, проте дозволяє побачити перспективи реалізації одного з сценаріїв розвитку, визначити небезпеки і переваги того чи іншого вибору.

Простір вибору у діяльності депутатів парламенту, через неусталені правила та складнощі становлення політичної культури та відповідальності вимагає постійного визначення реального на даний час стану справ, який складається в процесі інтерпретації та реінтерпретації дій інших. Натомість, вибір має бути також забезпечений інституційно.

У питанні реформування Верховної Ради України в усіх нас повинне існувати справжнє відчуття невідкладності, оскільки розрив між деклараціями і діями у контексті високих надій та прагнень громадян ризикує призвести до кризи довіри та прискорить повернення до змішаної («гібридної») моделі державності.

ВНУТРІШНІ РЕФОРМИ ПАРЛАМЕНТУ У КОНТЕКСТІ «ЗОВНІШНІХ» ВИКЛИКІВ

Вибір як складова діяльності депутатського корпусу, передбачає наявність певної політичної чи соціальної проблеми, усвідомлення її парламентаріями як суспільно важливої, розгляд крізь призму власних інтересів, формулювання альтернативних варіантів вирішення через подання законопроектів і реалізацію обраної програми дій шляхом формування коаліції навколо одного із варіантів вирішення проблеми.

У виборі українських парламентаріїв поєднуються індивідуальні та колективні інтереси, лідерство та вміння створювати коаліції, відкрита політична конкуренція та підклимні домовленості, наявність великої кількості правил та їх часткове чи вибіркоче ігнорування. У «Доповіді» йдеться про «сірих кардиналів», «законодавчий спам», «законодавче цунамі», «зміну ставлення і практик», «культуру відповідального парламентаризму» [2]. На особливу увагу заслуговує вислів Пета Кокса: «...Це Ваша країна і Ваш Вибір» [2]. Дійсно, вибір є основою культури відповідального парламентаризму: саме за наслідками того чи іншого вибору депутата у сесійній залі (голосування «за», «проти», «утримався») ми оцінюємо його діяльність. Вибір – це основна функція відповідального парламентаря. Уникнення вибору (у тому числі через внесення «альтернативних» законопроектів, впровадження законів, що суперечать один одному, відсутність на засіданнях та ін.) свідчить про безвідповідальну позицію.

У даному контексті на особливу увагу заслуговує рекомендація щодо розробки та інституціоналізації у ВРУ Кодексу поведінки народного депутата, яка повинна відбуватися із урахуванням принципів всеохоплюваності, консультативності та прозорості та у відповідності до кращої світової практики [2].

В умовах сучасних глобальних змін українські парламентарії опинились у складній ситуації. Вони повинні дати адекватну відповідь на виклики майбутнього, в той час як самі ще не остаточно попрощалися з минулим. «Зовнішні» виклики щодо реформування парламенту є внутрішніми проблемами політичної системи, яка формувалась роками на основі «втечі» від вибору та побудови «гібридної» держави.

По-перше, для України одним із основних завдань є подолання пострадянської спадщини. Зокрема, можливе звернення еліт до моделі «перестройки». Це напів-реформи останнього генерального секретаря ЦК КПРС, першого і останнього президента СРСР М. Горбачова у яких він, так і не зробивши остаточний вибір на користь демократії, намагався поєднати радянську реальність з елементами капіталістичної моделі. У моделі «перестройки» парламент посідав важливе місце, бо через штучні маніпуляції з боку Політбюро, а згодом – президентської гілки влади СРСР допомагав елітам уникнути справжнього вибору. У період з 1985 по 1990 роки було сформульовано основні положення щодо реформування («перестройки») парламенту. «Дорожня карта» реформ радянського парламенту (Верховної Ради СРСР) включала наступні елементи: «...більше уваги мало би приділятися питанням соціально-економічної та культурної сфер життя радянського суспільства; завдяки парламенту можна було б подолати проблему «відомчості», тобто подолання відомчих бар'єрів, які стали одним з головних проявів бюрократизму; необхідно було посилити результативність роботи комісій Верховної Ради Союзу РСР; *перестройка* передбачала увагу до громадської думки, отже Верховна Рада мала перетворитись на орган її вираження. ВР СРСР повинна була стати трибуною, де представники народу, виразники громадської думки країни піддають скрупульозному, компетентному, глибокому аналізу діяльність виконавчих органів, міністерств і відомств щодо виконання прийнятих планів, законів, рішень та ін.; на зміну коротким сесіям Верховної Ради СРСР, яких ледь вистачало для заслуховування основних доповідей уряду і їх обговорення, затвердження планів, бюджету та інших законів, мали би

прийти більш тривалі періоди роботи» [5, с. 47]. Тобто, Верховна Рада СРСР була вкрай важливим елементом тієї моделі напів-реформ, який отримав назву «перестройка»: парламент став майданчиком для дискусій, але жодного важливого рішення щодо економічних та політичних реформ у його стінах так і не було прийнято.

Отже, небезпека перетворення сучасного українського парламенту на інститут чергової версії «перестройки» існує, і потрібно це враховувати в якості «зовнішнього фактору» реформування Верховної Ради України.

З метою запобігання цьому, важливим кроком у напрямку підвищення ефективності та прагматизму у діяльності парламенту може стати реалізація наступних положень Доповіді: а) ухвалення концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України; б) впровадження подання до профільного комітету ВРУ «Білої Книги» – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити; в) посилення контролю за реєстрацією законопроектів; г) перегляд календарного плану діяльності ВРУ з метою запровадження об'єднаних пленарно-комітетських тижнів та відмови від тижнів, цілком присвячених роботі у комітетах [2].

По-друге, підвищення інституційної спроможності парламенту потребує негайної відмови від усталених серед політичних еліт практики прийняття рішень шляхом уникнення вибору. У сучасній «ситуації вибору» не є дієвими перевірені часом стратегії пострадянських еліт, перш за все – спроби повернутися до минулого досвіду панування автократії та олігархії пострадянського зразка зі збереженням окремих елементів демократичного правління. Більш того, уникнення або відтермінування вибору може прискорити їх крах. Слід постійно нагадувати усім зацікавленим особам: «Те, що рятувало в одну епоху, виявляється згубним в іншу» [1, с. 128]. Способів уникнути вибору у депутатів досить багато і внутрішня реформа парламенту обов'язково має включати шляхи ефективної протидії цьому. Звичайно, ми не пропонуємо прибрати з панелі системи для голосування кнопку «утримався», але необхідно застосувати увесь спектр можливостей, аби рішення депутата було однозначним та дозволяло зафіксувати та оцінити його позицію з того чи іншого питання. З кута зору теорії вибору раціональним вважається вибір з двох альтернатив, тому інтелектуальні ресурси мають бути спрямовані на зведення можливих варіантів вирішення тієї чи іншої проблеми до двох.

Варті усебічної підтримки рекомендації Доповіді, які будуть сприяти раціоналізації вибору депутатів, а саме: а) передбачити у графіку кожного пленарного тижня та в графіках роботи комітетів окремий час для розгляду законопроектів, ініційованих народними депутатами; б) переглянути з цією метою Положення Регламенту Верховної Ради; в) посилити експерту складову аналізу законопроектів; г) розробити чіткі інструкції для народних депутатів щодо предмету та можливих тем депутатських запитів і звернень, їх реєстрації та моніторингу наслідків; д) зменшити кількість комітетів Верховної Ради наступного скликання (орієнтовно до двадцяти) у відповідності до сфер відповідальності міністерств [2].

Депутати парламенту, визначаючи найбільш оптимальні для себе стратегії поведінки, знаходяться в ситуації вибору між різними варіантами подальшого розвитку подій. Цей вибір одного з можливих рішень визначить в подальшому як індивідуальні траєкторії представників політичної еліти, так і політичне майбутнє цілих країн і регіонів. Фактично, сучасну ситуацію в кожному соціальному полі можна уявити як ситуацію вибору. Але вибір на користь демократії повинні будуть зробити саме політичні еліти, які сьогодні представлені у парламенті. Не зменшуючи роль інших індивідуальних і колективних акторів, акцентуємо увагу саме на даній елітній групі і її відповідальності. Історичний досвід показує, що парламенти здатні змінювати напрямок розвитку суспільства, приймати доленосні рішення, вибирати шлях для себе і для суспільства. Здійснювати вибір – це функція парламенту як політичного інституту.

Парламентарії повинні визначити форму правління (зробити, нарешті, вибір між демократією і авторитаризмом посткомуністичного зразка), знайти оптимальну модель політичного представництва, забезпечити ефективне управління і раціональну політику.

По-третє, політичні перетворення радянської системи в Україні породили не тільки розчарування суспільства в елітах (свідчення цього – низький рівень суспільної довіри влади), але і сумніви щодо методології реформ. Подолати їх – одна з головних задач Верховної Ради України. Посткомуністична ситуація вибору характеризується власною специфікою. Вона виникає в унікальних умовах переходу від одного суспільного стану до іншого. При цьому, не існує консенсусу серед усіх парламентських фракцій та груп щодо демократії як цілі цього переходу. Навпаки, під прикриттям демократичної риторики час від часу відбуваються спроби (від)творити режим «посткомуністичного неототалітаризму» (термін українського політолога В. Полохала). Для цього використовується інерція минулого. Тобто сучасний тип посткомунізму постає як наслідок еволюції радянської політичної системи з інтенцією пошуку елітами оптимальної для них моделі «нового тоталітаризму».

Посткомуністичний неототалітаризм характеризується:

- відчуженням громадян від влади;
- одностороннім підпорядкуванням громадян правилам, нормам і приписам, що регламентують їхнє повсякденне і політичне життя, і поряд з цим – довільним, безконтрольним здійсненням державної владою своїх повноважень;
- відсутністю системи гарантій прав людини і громадянина;
- утилітарним використанням олігархією, кланами демократичних норм і процедур (як декорації, необхідної форми своєї легітимації, як технічного прийому в маніпулюванні громадською свідомістю) [4, с. 17].

У цих умовах підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України – це наслідок планування, створення і дії відповідних юридичних норм і політичних інститутів з урахуванням посткомуністичної специфіки. Інституційна спроможність парламенту не виникне в Україні як результат природного, вільного від втручання структурування політичного простору.

По-четверте, у процесі внутрішнього реформування парламенту необхідно посилити увагу до дослідження соціальних відносин посткомуністичного суспільства. Зокрема, без подолання соціальних патологій посткомунізму демократизація політичної системи є неможливою. Йдеться, перш за все, про такі патології, як: амбівалентність політичної свідомості з конформістсько-нігілістичним напрямком, депрофесіоналізація і розмивання статусно-престижних критеріїв взаємодії людей, деактуалізація цінностей (Є. Головаха) [3], а також про популізм, моралізування і патерналізм (Є. Бистрицький). У посткомуністичних умовах, через соціальні патології, замість ринкової раціоналізації витрат має місце інша політична гра, в умовах якої політика і економіка вимагають постійних «позик» з минулого. Дві патології посткомуністичного суспільства безпосередньо пов'язані саме з цим: ерозія інституційної лінії між державою і ринком (державна поділяється на управлінсько-політичний і комерційний сектори, а «партія влади» контролює їх) та перманентний перерозподіл капіталу і власності без створення ефективного механізму збереження і накопичення капіталу, гарантій прав власності для решти суспільства.

ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ: ТРИ «СИТУАЦІЇ ВИБОРУ» ПАРЛАМЕНТУ

Історичний виклик Верховній Раді України полягає в необхідності вибору між імітацією реформ в умовах пострадянської стагнації, поєднаної з «балаканиною» щодо реформ (модель «перестройки») і реальними реформами, які базуються на фундаментальних принципах демократії і верховенства права.

Серед основних проблем, які заважають проведенню внутрішніх реформ та підвищенню інституційної спроможності парламенту слід відзначити радянське минуле, різноманітні «фундаменталізми» (ринковий, радянський, націоналістичний, ін.) та патології; і бюрократію, як клас, який не зацікавлений у реформах і намагається отримати ренту від розподілу суспільних благ.

Суттєвою альтернативою для парламентаріїв в умовах посткомуністичного патерналізму виступає втеча від вибору, а також спроби поєднати наявні альтернативи політичного вибору і виробити псевдоконсенсусну модель реформ. Це повною мірою відноситься до конституційного процесу (змішана, парламентсько-президентська модель), виборчої моделі (змішана, мажоритарно-пропорційна система), питань економічного розвитку та приватизації (змішана модель державної та приватної власності, але без приватизації землі), зовнішньополітичного вектора (декларування інтеграції до ЄС, але без вступу до НАТО), ін.

Підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України вимагає використання сучасних методів пізнання і засобів демократичних перетворень. Теорію політичного вибору можна і потрібно використовувати в якості методології реформування.

Що це означає для українського парламенту?

По-перше, підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України неможливе в умовах пострадянських версій «перестройки», авторитаризму, а також інших гібридних режимів. Тоталітаризм й авторитаризм аж ніяк не сприяють розвитку парламентаризму. Виходячи з власних інтересів, парламентарії мають взяти на себе функцію інституту вибору демократичного політичного режиму, плекання демократичних інституцій. Альтернативою цьому є перетворення депутатів на маріонеток в умовах неототалітарного панування.

По-друге, необхідно посилити представницьку функцію парламенту через відмову від змішаної електоральної моделі. Верховна Рада має стати інститутом вибору однієї з версій пропорційної моделі голосування. Запровадження пропорційної виборчої моделі з відкритими списками в інтересах самих депутатів – це дозволить їм шукати точку опори серед власних виборців, а також буде сприяти структурованості парламенту та подальшій інституціоналізації політичних партій.

По-третє, традиційно пострадянська еліта намагається уникати вибору за принципом «або - або», але політична історія має багато прикладів, коли «змішування» призводило до політичних криз, протистояння гілок влади та їх безвідповідальності. В якості альтернатив змішаній (у даному випадку – парламентсько-президентській) формі правління виступає або президентська, або парламентська республіка. Впровадження рекомендацій щодо підвищення інституційної спроможності ВРУ у перспективі відкриє нові можливості щодо вибору форми правління державою.

Головне у підвищенні інституційної спроможності українського парламенту перетворень – це свобода вибору. Вибір – це ситуація величезної свободи, коли дуже багато залежить від індивідуальних зусиль кожного окремого депутата, партійної фракції, коаліції та опозиції. «Втеча» від однозначного вибору на користь демократії, парламентаризму та пропорційної виборчої системи і є тим головним викликом, який стає на заваді підвищення інституційної спроможності українського парламенту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. наброски на макросоциологические темы / Г. Дерлугьян. - М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. – 384 с.
2. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – вересень 2015 – лютий 2016. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
3. Політологія посткомунізму. Політологічний аналіз посткомуністичних суспільств [Електронний ресурс]. – Київ: Політична думка, 1995. - Режим доступу : <http://litopys.org.ua/polpost/pp.htm>
4. Полохало В. Політологія посткомуністичних суспільств в Україні і Росії (До методології політичного аналізу) / В.Полохало // Політична думка. – 1998. – № 2. – С. 5 – 22.
5. Яковлев Д. В. Верховна Рада як складова «перестройки» / Яковлев Д.В. // Вибрані роботи учасників п'ятої щорічної міжнародної наукової конференції «Парламентські читання». - Київ. – 2015. – с. 46 – 51.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ – НЕВІД’ЄМНА РИСА ДЕМОКРАТИЧНОЇ УКРАЇНИ

Людмила БАЛИКІНА

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Університету економіки та права «КРОК»

У статті окреслюється важлива роль становлення парламентаризму в Україні. Зазначається актуальність аналізу та подальшого розвитку цього інституту на теренах нашої молоді незалежної країни.

Про сутність та проблеми парламентаризму в Україні говориться зараз дуже багато. Це питання стало гострішим з появою Основного Закону незалежної держави. Не зважаючи на те, що низка вітчизняних вчених (А. Гальчинський, Ю. Древаль, О. Копиленко, О. Литвиненко, А. Мережко, В. Паламарчук, М. Паламарчук, В. Селіванов, О. Скрипнюк, А. Француз, В. Шаповал та ін.) досліджувала і висвітлювала передумови парламентаризму, історію його становлення, розвиток, сучасний стан, залишаються певні проблеми і дискусійні питання. На сам перед, до них відносяться періодизація становлення парламентаризму в Україні, визначення самого поняття, його характеристики, та відношення до інших складових правової демократичної держави.

Аналіз інституту парламентаризму в умовах розвитку правової держави зумовлюється тим, що на сьогодні реалізація окреслених у Конституції України [2, ст. 1] цілей державно-суспільного розвитку – насамперед це становлення України як правової держави, – знаходиться у безпосередньому зв'язку з процесом проведення конституційної реформи, одним із центральних елементів якої є внесення корекції в існуючу форму державного правління, та поступовий перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської або парламентської республіки. При цьому необхідність дослідження інституту парламентаризму у правовій державі пояснюється як загальнотеоретичними мотивами, так і конкретними завданнями науково-теоретичного забезпечення успішності проведення змін у форму державного правління. На значущості створення потужного науково-теоретичного та методологічного фундаменту реформування наголошував В. Селіванов [3, с. 21-23].

Розглянемо два приклади визначення поняття «парламентаризм» В. Ріяки та В. Шаповала. Перший зазначений автор стверджує: «парламентаризм – це система формування та діяльності верховного представницького органу держави, а також політико-державних відносин та інститутів, прямо чи непрямо пов'язаних з ним за умови існування у суспільстві демократичного режиму» [4, с. 133]. Другий автор зазначає, що «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» [5, с. 128].

Порівнявши ці два наведені визначення, хочемо зазначити, що в них два аспекти є подібними. По-перше, мова йде про організацію влади; по-друге, – про головне становище представницького органу – парламенту в ній, це і робить ці визначення близькими за суттю. Більшість вітчизняних авторів використовують аналогічний підхід до визначення. В результаті чого виникає ілюзія тотожності. Хоча, форма державного правління не завжди є показником рівня парламентаризму в країні, і, навіть, в президентських республіках він може бути достатньо високим, прикладом є досвід США. Тому при визначенні парламентаризму рівень впливу парламенту, на наш погляд, не обов'язково зазначати. Головне, щоб парламент зазначався як невід'ємна його частина.

Виходячи з вище наведеного, парламентаризм – не тільки система організації влади, взаємодії держави та суспільства, але і певна ідеологія, яка включає в себе низку демократичних цінностей, серед яких саме парламент має займати провідне місце.

Парламентаризм та парламент – це взаємозалежні інститути. Автори підручника «Конституційне право Німеччини» наводять таке визначення: «парламентаризм — це форма представництва народу, коріння якої із Середньовіччя, яка набуває вигляду обраних чи скликаних зборів» [6, с. 24].

В розвинених країнах сьогодні поступово відбувається еволюція політичної системи, яка прямим чином впливає на парламентаризм. Роль парламентів суттєво трансформується з огляду на загальну демократизацію суспільних відносин. Парламент об'єктивно є чинником стабільності й суспільного прогресу. Тенденція до сприйняття таких цінностей є характерною для українського суспільства в загалі, і зокрема Верховною Радою. Українське поняття парламенту в своїх основних рисах віддзеркалює елементи європейської конституційно-правової спадщини.

У своїй статті Ю. Древаль дає інтерпретацію парламентаризму, як розподіл влад на законодавчу, виконавчу та судову, що спонукає коректніше підходити до визначення цього поняття. Більш прийнятним є використання такого словосполучення як «поділ влади». У своїй публікації він наводить приклад: видатний політолог і філософ Р. Дарендорф зазначав, що поділ влади – «це розмежування функцій єдиної державної влади, розмежування повноважень між відповідними державними органами, забезпечення їх балансу і взаємного стримування» [7, с. 51].

Навівши варіанти визначення поняття «парламентаризм», і визначивши тісний зв'язок з таким органом державної влади як парламент, розглянемо його сутність. Так, у Конституції України чи не найвдаліше акцентується увага на місце Верховної Ради України в державному механізмі. Ця норма закріплює основну функцію парламенту – законодавчу [2, ст. 75]. Важливим є і те, що в Основному Законі ця дефініція є чіткою, короткою та юридично коректною.

Слово «парламент» вперше з'явилося в Англії (parliament), хоча корінь слова французький (parler – говорити), але деякі автори пов'язують його з латинським *parlare* — говорити, розмовляти. «Парламент – як один з інститутів складного державного механізму, являється загальнонаціональним (загальнодержавним) представницьким органом, найважливіша функція якого полягає в здійсненні верховної законодавчої влади» [8, с. 86].

«Парламент — загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно і головним призначенням якого є здійснення законотворчості» [9, с.74]. Це визначення навели співавтори (О. Копиленко, О. Богачова та С. Богачов) навчального посібника «Законодавство» зазначивши, що з цієї дефініції можна виділити наступні ознаки парламенту.

По-перше, загальнонаціональний характер, який виявляється через формування парламенту на основі загального виборчого права. В Україні право голосу мають громадяни держави, які на день виборів досягли повноліття, крім випадків, коли суд визнав людину недієздатною. Верховна Рада діє від імені всього Українського народу, маючи статус загальнонаціонального органу.

По-друге, представницький характер парламенту. «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.» [2, ч. 1 ст. 5]. Народ делегує свою владу парламенту шляхом здійснення народного волевиявлення через вибори народних депутатів. Завдяки цьому Верховна Рада України покликана виражати суверенну волю народу.

По-третє, парламент є органом державної влади. Це означає, що він є складовою механізму державної влади, наділений певними владними повноваженнями та владними, матеріальними важелями для здійснення своїх функцій (згідно Конституції та законів України). «Верховна Рада України за прийнятою в теорії держави і права класифікацією органів державної влади характеризується наступними рисами: є первинним органом — за місцем в апараті державного управління, оскільки формується безпосередньо в результаті народного волевиявлення; за способом утворення — є виборним; за поділом державної влади на гілки — органом законодавчої влади; постійно діючим — за часом дії; за складом — колегіальним органом; за територією, на яку поширюється

юрисдикція — загальнодержавним органом; за характером повноважень — органом загальної компетенції» [9, с. 74-75].

І, по-четверте, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» [2, ч. 1 ст. 75]. Реалізація цієї функції обумовлює визначне його місце в системі органів державної влади. [9, с. 74-76]

Проаналізувавши все вище зазначене, можна сформулювати визначення: парламентаризм – це складна система конституційно-правових відносин, яка дозволяє реалізувати народний суверенітет через національний представницький орган, який передбачає наявність відповідної ідеології, в якій парламент займає привілейоване становище і є невід’ємним атрибутом демократії.

Для розуміння поняття «парламент» треба розглянути його з різних сторін. Якщо підходити до ідеї парламентаризму з позиції основних принципів, на яких він ґрунтується, перш за все треба зазначити відкритість і дискусію, так як призначення парламенту саме в тому, щоб бути форумом відкритої і відвертої дискусії в процесі створення законодавства.

На відміну від теорії, на практиці дискусія в парламенті є скоріше тільки формальністю, декорацією за якою готуються і приймаються келійні рішення поза самого парламенту. Сама ідея парламентаризму вимагає, щоб закони з’являлися як результат боротьби точок зору, а не як результат боротьби інтересів. Саме в цьому і є основний зміст парламентаризму.

«Як відомо, принципові рішення в парламенті не приймаються під час пленарних засідань, і навіть не в комітетах і комісіях. На практиці такого роду рішення приймаються на закритих засіданнях лідерів фракцій, а сам парламент грає всього лише роль фасаду, що приховує всевладдя політичних партій і боротьбу їх економічних інтересів» [10, с. 11-25].

Зважаючи на все вищезазначене, в реальності парламент як соціально-політичний інститут являє собою своєрідну політичну біржу, на якій закони приймаються після певних торгів і відображають інтереси певних економічних і політичних груп суспільства. Негативним є те, що це було завжди і не тільки в Україні. Просто на Україні ця практика, на відміну від більш цивілізованих держав зі сталими парламентськими традиціями, набуває більш відвертих і химерних форм.

В. Паламарчук відзначив, що зростання ролі і значущості Парламенту України в системі стримувань і противаг влади безпосередньо залежить від успішності внутрішньої структури Верховної Ради України. Це в свою чергу вимагає вирішення інших супутніх завдань: перегляд й вдосконалення законодавства про політичні партії. Стійка парламентська більшість, сформована з потужних центристських партій, зможе забезпечити ефективну законодавчу діяльність Парламенту у взаємодії з Урядом [11, с. 103]. Посилення позиції Парламенту у взаємодії з Президентом та Урядом України, має бути збалансоване запровадженням механізмів політичної відповідальності Верховної Ради [12, с. 90].

Роль і місце парламенту у різних державах відрізняється (незважаючи на подібну форму державного правління). Так, стійка і значна роль парламенту існує у таких країнах: Англія, США, Франція, Німеччина, Італія, Іспанія та ін.. Нестійкі парламентські інститути функціонують у Росії та деяких країнах СНД (у тому ж числі в Україні). Зі слабкими парламентськими структурами, де парламенти відіграють роль дорадчих законодавчих органів є країни Латинської Америки та Південно-Східної Азії. У розвинених країнах світу відображенням парламентаризму є верховенство права і законодавчої влади в суспільстві. Цей принцип управління є найбільш важливий у поділі влади, та важливий інструмент для подолання протиріччя між органами влади в центрі і на місцях.

Отже, в Україні сьогодні розвиток парламентаризму прямо залежить від розвитку демократії в країні. Необхідним атрибутом правової та демократичної держави є парламентаризм і парламент: активна роль парламенту у здійсненні державної влади та показник розвитку громадянського суспільства. У сучасних умовах важливим є чітке розмежування влади в молодій незалежній країні, їх функції, контроль та відповідальність за результати своєї роботи.

Зазначу ще раз основні моменти інституту парламентаризму, звертаючись до наукового доробку вітчизняних науковців. В монографії «Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави» виданій під керівництвом О. Скрипнюка йдеться про наступне:

1. Визнання специфічної ролі парламенту серед інших органів державної влади. Але це не означає, що на цей орган не поширюються принципи зв'язаності правом і законом. Після такого твердження слід порівнюючи діяльність трьох гілок влади зазначати, що діяльність виконавчої й судової влади слід описувати у термінах зв'язаності законом і правом, тоді як дії законодавчої влади є зв'язаними конституційним ладом. Тобто створюючи закони, парламент діє в певних правових межах, які закріплені законодавчо (в Основному Законі держави). Отже, повноваження парламенту як вищого (а у ряді випадків, як, скажімо, в Україні, — єдиного) органу законодавчої влади, до компетенції якого належить прийняття законів, жодним чином не виходять за межі закону та права.
2. Важливим елементом розвитку інституту парламентаризму у правовій державі є формування парламентської опозиції. Це пов'язане з чітким визначенням її статусу та її ролі у процесі реалізації державної влади. Роль інституту опозиції у правовій державі зумовлюється тим, що вона виступає відображенням або втіленням того суспільно-політичного, суспільно-економічного та суспільно-ідеологічного плюралізму, що властивий правовій державі. Так, принцип забезпечення прав людини у правовій державі стосується всіх без винятку громадян і не може асоціюватись лише з так званою більшістю населення або прогресивним класом. У цьому сенсі наявність опозиції виступає гарантом існування політичного плюралізму, альтернативних поглядів на процеси суспільного і державного розвитку, а також того, що «більшість» не використовуватиме легальні методи для придушення інтересів «меншості».
3. Підвищення ролі парламенту в умовах парламентських або парламентсько-президентських форм державного правління. Це зумовлює необхідність відповідного посилення тих інститутів, які здатні контролювати діяльність парламенту, щоб не було порушено такий важливий елемент принципу поділу влади у правовій державі, як збалансування системи Державної влади. Крім традиційних для сучасних правових Держав інститутів конституційного контролю (незалежно від того чи ці повноваження передано звичайним судам або спеціальним органам конституційної юстиції) контрольні функції виконує громадянське суспільство. Зважаючи на це, слід назвати вагому роль засобів масової інформації, активну діяльність політичних партій та інших громадських організацій, суспільну думку, а також вдосконалення суто процедурних моментів проведення виборів до парламенту, які унеможливають їх фальсифікацію або маніпулювання виборчим процесом. Таким чином, розвиток України у напрямі парламентсько-президентської або чистої парламентської республіки зумовлює необхідність всебічної державної підтримки процесів становлення громадянського суспільства. [13, с. 350-352]

З вище наведеними моментами парламентаризму ми згідні, та хочемо ще раз наголосити, що в Україні, на нашу думку, основною передумовою становлення цього інституту є створення громадянського суспільства. Поки цей інструмент влади народу не з'явиться, і його права не будуть закріплені та захищені законодавчо, про становлення демократичної, правової держави та відповідних інститутів, зокрема парламентаризму, говорити можна тільки теоретично. «Україна тільки вчиться будувати таке європейське і демократичне явище, як парламентаризм» [14, с. 31].

Сьогодні багато науковців досліджують проблеми парламентаризму, та на нашу думку, поки в нашій країні не зміниться форма правління цей інститут в Україні буде залишатися формальним. Для зміни ситуації треба, щоб на теренах нашої держави потенціал парламентаризму був розвинутий. В сучасних умовах не реалізується повною мірою народний суверенітет через представництво громадян в парламенті (необхідність парламентської опозиції), недосконалі та малодієві методи врегулювання конфліктів між політиками та практично не відбувається зміцнення політичної системи. Ми вважаємо, що парламенту України треба переглянути свою роль серед інших органів влади – суть призначення. Щоб цього досягти треба дуже багато зробити: сформувати в суспільстві політичну культуру, створити

у населення позитивне довірче ставлення до представницьких органів влади та розуміння своєї відповідальності за якість влади, а парламент мав би відповідати за свої обіцянки і свою діяльність перед суспільством.

Розвиток парламентаризму в Україні зумовлений історично, це дає можливість зазначати певні традиції його розвитку, а саме утвердження демократичних інститутів в нашій державі, еволюція системи розподілу влади та про наявність представництва громадян в органах влади. Парламентаризм на теренах нашої країни суттєво видозмінився у процесі свого становлення, набувши якісно нових функцій та нових властивостей. Шлях, пройдений молодю незалежною країною, незважаючи на суттєві перешкоди, безумовно свідчить про позитивний напрям розвитку парламентаризму. «До парламентаризму як форми державного правління прийдуть держави, які рухаються по демократичному шляху розвитку» [15, с. 5].

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24.08.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Селіванов В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: обумовленість і необхідність // Право України. — 2003. — № 8. — С. 21—23.
4. Ріяка В. О. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М. С. Горшенєва, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. — 2-е вид., допов. і перероб. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
5. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів / В. М. Шаповал. – К.: Артек Вища школа. – 1997. – с. 262.
6. Изензее Й. Государственное право Германии: В 2 т., Т. 1 / Под ред. Й. Изензее. — М, 1994. — 311 с.
7. Древаль Ю. Парламентаризм «приглушений» чи раціональний? / Ю. Древаль // Віче. — 2003. — № 9. — С. 50-53. — Бібліогр. в кінці ст.
8. Енгибарян Р.В. Конституционное право: Учебник. / Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. – М.: Юрист, 2000. – 492 с.
9. Копиленко О. Л. Законознавство: Навч. посіб. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова, С. В. Богачов // Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К.: Реферат, 2010. — 128 с. — ISBN 978-966-8058-44-8.
10. Мережко А. А. Сумерки парламентаризма / Александр Александрович Мережко // Юридическая практика. – 2002. – № 15 – С. 11-25.
11. Паламарчук В. Перспективи розвитку і зміцнення партійної системи в Україні / В. Паламарчук, О. Литвиненко, М. Паламарчук // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. — К.: НІСД, 2003. — С. 93-104.
12. Гальчинський А. Проблеми реалізації політичної реформи в Україні / А. Гальчинський, О. Литвиненко, В.Паламарчук // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. — К.: НІСД, 2003. — 317 с.
13. Скрипнюк О. В. Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського П50 суспільства і держави : у 2 т. / за ред. О. В. Скрипнюка. — К.: Логос, 2010. — ISBN 978-966-171-325-8. — Том II : Правова, демократична держава в політичній системі: стан, тенденції та перспективи розвитку / авт. кол. : О. В. Скрипнюк (кер.), В. В. Медведчук, В. П. Тихий [та ін.]. - 692 с. - ISBN 978-966-171-325-2.
14. Гончар В. Передумови становлення парламентаризму в незалежній Україні / Віта Гончар // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ.–Вип. 2 (29). – 2016. – С. 27-32.
15. Сурай І.Г., Гончар В.В. Сутнісні ознаки сучасного парламентаризму / І.Г. Сурай, В.В. Гончар // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр./ Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. ; редкол.: Л. О. Белова (голов. ред.) [та ін.]. – Харків : Магістр. – № 1(49)/2016. – 2016. – С. 1-5.

ЕФЕКТИВНИЙ ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ВАГОМИЙ ЕЛЕМЕНТ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Марія ГАВРИЛЬЦІВ,

*доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент*

Метою статті є теоретико-правовий аналіз інституту парламентського контролю як самостійного конституційно-правового інституту. З одного боку, парламентський контроль є різновидом державного контролю, а з іншого – важливим елементом демократії і виразником волі Українського народу. Ефективний парламентський контроль сприяє забезпеченню законності, зміцненню правопорядку, підвищенню ефективності виконання основних напрямів державної політики, демократизації усіх сфер суспільного життя.

Постановка проблеми. Сучасні політико-правові перетворення в Україні потребують визначення і наукового обґрунтування основних засад побудови демократичної, правової держави, однією з яких є демократичний контроль як важливий чинник удосконалення суспільних відносин. Конституційне реформування веде до поступового зростання у державному механізмі ефективності діяльності Верховної Ради України, активності і результативності здійснення функцій, покладених на неї Конституцією України. Серед них особливого значення набуває функція парламентського контролю.

Контроль, що здійснюється Верховною Радою України, як законодавчим і вищим представницьким органом Українського народу, відіграє провідну роль у реалізації конституційного принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України) [1]. Дедалі більшого значення він набуває і як важлива складова механізму стримувань і противаг у діяльності владних органів Української держави.

Парламентський контроль – один з наріжних каменів народовладдя. В багатьох розвинутих країнах з усталеними демократичними традиціями вищий представницький орган держави (парламент) наділений контрольними повноваженнями, що полягають у застосуванні набору законодавчо визначених інструментів і механізмів, метою якого є перевірка законності діяльності суб'єктів суспільних відносин.

Метою дослідження є здійснення теоретико-правового аналізу конституційно-правового інституту парламентського контролю як важливого елемента демократії в Україні.

Стан дослідження. Протягом кількох останніх років у правознавстві достатньо велика увага приділяється питанням розвитку конституціоналізму, виконання конституційних функцій Верховної Ради України, підвищення якості українського парламентаризму, підвищення ефективності роботи Верховної Ради України. Проблеми парламентського контролю частково висвітлюються у роботах, присвячених розгляду механізму стримувань і противаг, конституційно-правовій відповідальності вищих органів держави, взаємовідносинам виконавчої і законодавчої гілок влади тощо.

Серед вітчизняних науковців, які досліджували теоретичні основи застосування інструментів парламентського контролю, слід відзначити праці Ю. Барабаша, О. Держалюка, А. Зайця, І. Залюбовської, Л. Кривенко, О. Майданник, Р. Мартинюка, І. Мишчака, Р. Павленка, А. Присяжнюка, М. Орзіха, В. Сіренка, С. Сороки та ін.

Разом з тим, низка питань, що стосуються контрольних повноважень законодавчого органу України, залишається дискусійною.

Виклад основних положень. У юридичній літературі парламентський контроль характеризується як: «особлива форма державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль» [2, с. 365]; «правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична

природа якої визначається тим, що парламент в цілому, його органи та депутати перебувають в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань» [3, с. 31]; «врегульована правовими нормами діяльність Верховної Ради України щодо виявлення відповідності змісту, форм, методів, результатів діяльності органів виконавчої влади, їх керівників та інших посадових осіб Конституції України, вимогам законів» [4, с. 8]; «провідний вид в системі державного контролю, обумовлений самим правом народу, як першоджерела влади, на здійснення контролю за функціонуванням органів і структур, через які влада реалізується, здійснюється народом України – першоджерелом всієї влади» [5, с. 21–22]; «важлива функція Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України, та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, – і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, та підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності» [6, с. 7].

У результаті аналізу наявних підходів, можна зробити висновок, що під парламентським контролем слід розуміти одну з пріоритетних функцій парламенту (Верховної Ради України), юридична природа якої визначається тим, що парламент у цілому чи його органи (посадові особи) перевіряють діяльність суб'єктів суспільних відносин, діяльність яких регулюється законодавчими актами, з метою перевірки її відповідності законодавству України, усунення виявлених у результаті такої перевірки порушень, попередження можливих невідповідностей та, при виявленні порушень, – застосуванні встановлених у законодавстві заходів впливу за протиправну діяльність чи бездіяльність, усунення виявлених порушень та запобігання їх у майбутньому

Сутність діяльності парламенту у сфері реалізації контрольної функції, як однієї із основних його функцій, полягає, насамперед, у наступному: по-перше, виявленні об'єктивної і достовірної інформації щодо ситуації у тій чи іншій підконтрольній йому сфері життєдіяльності суспільства і держави; по-друге, у проведенні аналізу отриманої інформації; по-третє, у її співставленні із приписами законодавства та, на цій основі, – у оцінці такої інформації і, у випадках встановлення порушень законодавства з боку підконтрольних суб'єктів – ужитті заходів щодо усунення виявлених порушень.

Також слід зазначити, що парламентський контроль, як одна з основних функцій Верховної Ради України, може здійснюватися самостійно або в межах здійснення інших функцій парламенту (законотворчої, установчої, представницької, номінативної).

Здійснення парламентського контролю передбачає необхідність проведення перевірок стану виконання рішень парламенту та встановлених ним у прийнятих законах нормативних приписів, перевірок ходу виконання підконтрольними суб'єктами покладених на них завдань і функцій, нагляду за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина тощо. На основі здійснюваних контрольних дій, парламент формулює вимоги та пропозиції щодо усунення допущених підконтрольними суб'єктами порушень та недоліків у їхній діяльності. Отримані парламентом, внаслідок контрольної діяльності, результати є підставою для вдосконалення законодавства та розробки заходів, що мають запобігати у майбутньому допущенню аналогічних порушень.

Здійснюючі контроль за виконанням прийнятих нею законів та інших нормативно-правових актів, Верховна Рада України перевіряє дотримання їх приписів всіма суб'єктами правовідносин у практичній діяльності, а також ефективність регулювання ними відповідних суспільних відносин. Тим самим парламент, реалізуючи контрольні повноваження щодо діяльності підконтрольних йому суб'єктів, водночас здійснює оцінку результатів реалізації своєї законодавчої функції на основі визначення ступеня дієвості законодавчої регламентації конкретних суспільних відносин.

Контрольні повноваження є однією з найважливіших сфер діяльності Верховної Ради України. Конституційною основою парламентського контролю в Україні є п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України, який передбачає серед повноважень парламенту здійснення парламентського контролю в межах,

визначених цією Конституцією. Конкретні контрольні повноваження парламенту зазначені в п.п. 4, 8, 10, 11, 13, 14, 17, 25, 28, 34 ч. 1. ст. 85, у ст.ст. 87, 89, 96, 97, 98, 101, 111 Конституції України [1].

Перспективи еволюційного розвитку України неможливі без переосмислення положень чинного Основного Закону та формування принципово нових конституційних засад подальшої розбудови демократичної, соціальної правової держави та розвитку громадянського суспільства в Україні. Зазначене порушує питання про проведення конституційної реформи в Україні.

З огляду на зазначені норми Конституції України, у сфері парламентського контролю можна виокремити: контроль, який здійснює безпосередньо Верховна Рада України; контроль, здійснюваний спеціальними постійними органами й посадовцями; контроль, що його здійснюють постійні чи тимчасові робочі органи парламенту; контрольна діяльність народних депутатів України (депутатський запит, депутатське звернення), яку також слід вважати елементом парламентського контролю.

На переконливу думку відомого українського вченого В. Авер'янова, Верховна Рада України є передусім представницьким органом Українського народу, загальнонаціональним представником народу в механізмі організації державної влади. Це дає підстави констатувати, що парламент є єдиним найвищим колегіальним представницьким органом Українського народу [7, с. 476]. Похідним від цього стає визначення ролі і місця парламентського контролю в діяльності (функціонуванні) парламенту та в загальному механізмі державної влади.

Виходячи з ролі парламенту у державному механізмі, є підстави вважати парламентський контроль вищою формою державного контролю. Це в різній формі та на різному рівні виявляється залежно від форми державного правління – парламентської, президентської чи змішаної (парламентсько-президентської):

- у парламентських державах політична відповідальність уряду означає, як правило, за умов вотуму недовіри, колективну відставку уряду;
- президентська форма правління передбачає підвищення ролі такої форми парламентського контролю, як розслідувальна діяльність органів парламенту (комітетів, комісій тощо); тут контрольна діяльність парламенту посилена у зв'язку з тим, що виконавча влада позбавлена права розпустити парламент;
- за умови змішаної форми державного правління парламентський контроль втрачає визначеність його форм, тут спостерігаються використання парламентського контролю у формах, притаманних як президентським, так і парламентським державам [7, с. 476–477].

Проте, навіть у президентських республіках, «слід у межах модернізації та демократизації вимагати проведення реформи політичних систем для того, щоб створити бодай рівновагу між президентською владою та парламентським контролем або ж навіть забезпечити невелику перевагу парламенту» [8, с. 13]. Ще більш послідовно цю думку висловлював Дж. Ст. Мілль, який вбачав у представницькому правлінні державою «вищу контрольну владу», право на здійснення «верховного контролю над усіма справами», особливо діями урядової влади [9, с. 345].

Загалом у більшості країн з розвинутою демократією парламенти та їх органи мають змістовні контрольні повноваження стосовно не тільки законодавчого процесу, а й щодо розслідувань, парламентських слухань. На організацію та здійснення контролю парламенти цих країн виділяють значні кошти. І це абсолютно обґрунтовано, адже за оцінкою, наприклад, Конгресу США, економічна ефективність контрольно-ревізійних служб за останнє п'ятдесятиріччя становить майже 500 млрд. доларів. Невипадково Контрольне управління Конгресу налічує більше п'яти тисяч співробітників, має спеціалізовану канцелярію, сім функціональних управлінь, двадцять самостійних у частині контрольних повноважень відділів, чотирнадцять регіональних бюро та три зарубіжних представництва, інститут підготовки кадрів.

Контрольна функція притаманна парламентам усього світу. Проте, Верховна Рада України позбавлена цілої низки контрольних повноважень, що є загальновизнаними для парламентів держав зі змішаною формою державного правління. Засобами парламентського контролю переважно є

наглядові дії, запити, перевірки, ревізії, розслідування, визначення ефективності та оцінка діяльності, акти контрольного реагування на одержані результати контролю, проведення парламентських слухань, днів уряду у Верховній Раді України.

Парламентський контроль сприяє забезпеченню законності, зміцненню правопорядку, підвищенню ефективності виконання основних напрямів державної політики, демократизації усіх сфер суспільного життя. Реалізація контрольної функції представницького інституту сприяє припиненню неправомірних дій, виявленню порушень та притягнення винних до відповідальності.

Парламентський контроль, як функція парламенту, має здійснюватися прозоро, ефективно та комплексно. Прозорість передбачає доведення до підконтрольних об'єктів предметів контролю з боку Верховної Ради України, його форм, термінів і наслідків, а також інформування громадян України про здійснений контроль. Ефективність парламентського контролю полягає в наявності певного результату в діяльності підконтрольного об'єкта. Комплексність пов'язана з перевіркою різних аспектів діяльності підконтрольних об'єктів, із застосуванням різних його форм, наявністю реагування на виявлені порушення, аналізом цих порушень, вжиттям заходів впливу та розробленням рекомендацій щодо поліпшення діяльності об'єкта. Для створення ефективного правового забезпечення здійснення парламентом контрольних повноважень необхідно усунути прогалини у чинному законодавстві України, що визначає засади здійснення парламентом контрольної функції та має визначити механізм їх втілення у юридичну практику Верховної Ради України.

Висновки. Аналіз конституційного законодавства, що регулює діяльність Верховної Ради України у сфері парламентського контролю, показав, що конституційна й законодавча регламентація контрольних повноважень парламенту України вимагає подальшого розвитку й вдосконалення. У порівнянні із правовими основами інституту законодавчої діяльності, які є досить детально розробленими у науці і поступово формуються на практиці, правові основи інституту парламентського контролю не можна визнати достатньо теоретично розробленими та нормативно врегульованими. Тому існує нагальна потреба прийняття окремого Закону України «Про парламентський контроль в Україні», що й підтверджується конституційним приписом, встановленим п. 33 ст. 85 Конституції України: «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом» [1]. У цьому законі необхідно детально урегулювати питання здійснення Верховною Радою України контрольної функції, механізму, форми та методів її реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Андрійко О. Ф. Види державного контролю / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Том 1. Загальна частина. – 2004. – С. 360–378.
3. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи: монографія / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – О. : Юрид. літ-ра, 2004. – 152 с.
4. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. К. Залюбовська ; Одеськ. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 20 с.
5. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. О. Майданник ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 39 с.
6. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : [монографія] / Ю.Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 192 с.

7. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
8. Тезінг Й. Трансформація, демократія та політичні партії: завдання та призначення партій / Й. Тезінг // Політичні партії в демократичному суспільстві. – К. : Вид-во Фонду Конрада Аденауера, 2001. – С. 7–23.
9. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник / А. З. Георгіца. – Чернівці : «Рута», 2000. – 424 с.

КРИЗА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Ірина ДИННИК

аспірант кафедри філософії,
теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

У межах цієї статті досліджується питання парламентської кризи в сучасній Україні, функціонування основоположних міжнародних принципів відкритості та прозорості в діяльності парламентів; аналізуються проблемні питання трансформації діяльності українського парламенту в умовах децентралізації державної влади в Україні в частині відкритості і прозорості.

Постановка проблеми. Розбудова сучасного демократичного суспільства в Україні, її прагнення інтегруватись у Європейський Союз стикаються з багатьма перепонами, серед яких наслідки світової економічної кризи, внутрішньополітична нестабільність, підвищення рівня інфляції та безробіття, зниження довіри громадян до влади тощо. Це свідчить про суттєве зниження ефективності діяльності системи органів державного урядування та органів місцевого самоврядування, необхідність її якісного оновлення шляхом запровадження нових форм і методів управління та сучасного інструментарію на основі інформаційних технологій, одним з яких є впровадження системи електронного урядування [3]. Серед інших проблем українського парламенту необхідно виділити такі як політична корупція та культура, депутатська етика, питання декларування доходів депутатів та конфлікту інтересів у Верховній Раді України, лобізм, недоторканність народних депутатів України, відкритість і прозорість парламентської діяльності в Україні. Серед основних пріоритетів реформування політичної системи України є забезпечення її стабільності та захист принципів демократичного урядування від внутрішніх і зовнішніх загроз. Слабкість та вразливість української політичної системи зумовлені насамперед:

- ✓ відсутністю сталих політичних традицій і політичної культури;
- ✓ домінуванням у внутрішньополітичному просторі популізму та приватних політичних інтересів над загальнонаціональними;
- ✓ недостатнім унормуванням низки важливих питань у сфері створення, організації роботи і взаємодії, а також відповідальності окремих інститутів державного управління;
- ✓ високим рівнем корупції, у тому числі політичної [1. с. 139].

У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України в 2016 році зазначено, що парламентсько-урядова криза 2016 року продемонструвала, що парламентські партії, які відстоюють спільні демократичні, патріотичні та проєвропейські позиції, часом не можуть, навіть в умовах війни і складної ситуації в економіці України, дійти згоди в питаннях політичного партнерства. Такі розмежованість та конфліктність політичного простору перешкоджають формуванню відповідальної, стабільної влади, що спирається на довіру громадян і здійснює стратегічні кроки щодо реформування країни та її виходу на траєкторію стабільного розвитку [1, с. 139]. Але, на нашу думку, найбільшою проблемою парламентської кризи в сучасній Україні є недовіра громадян України до Верховної Ради України як вищого представницького органу держави. Згідно досліджень Центру Разумкова, проведених у травні цього року, рівень недовіри до Верховної Рада України складає - 83%, що свідчить, про доцільність її докорінного реформування.

Внутрішня парламентська реформа, передусім має орієнтуватися на Рекомендації місії Європейського парламенту, прийняті Верховною Радою України за основу постановою від 17.03.2016 р.

«Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Розроблена місією під головуванням П.Кокса для українського парламенту Дорожня карта проведення реформи стала результатом підписаного 03.07.2015 р. Відповідно до Меморандуму, Європейським парламентом було започатковано роботу місії П. Кокса, основною метою якої стало не лише розроблення заходів з підвищення парламентської спроможності, а й сприяння парламентському діалогу. Відтепер Верховна Рада України має затвердити план заходів, спрямованих на забезпечення впровадження Рекомендацій місії Європейського парламенту [1, с. 141].

Звичайно, що після подій Революції гідності на Майдані Україна одночасно зіткнулася з низкою істотних викликів : анексія Криму та сепаратистська війна на Донбасі; життєво важливі питання загиблих, поранених та переміщених осіб внаслідок війни; початок процесу фундаментальних реформ з метою задоволення високих суспільно-політичних прагнень та очікувань громадян, які хочуть для себе та своєї держави кращого майбутнього [5, с. 1].

Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі - ЄС) Верховною Радою та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р. стала непересічним символом солідарності та важливості України для ЄС. Після цієї події, а також успішних парламентських виборів в Україні у жовтні 2014 р., парламентське співробітництво набуло ще більшого значення. Для реалізації партнерства з підвищення інституційної спроможності у Меморандумі визначаються такі пріоритетні сфери:

- ✓ забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України - законодавчої, контролюючої та представницької;
- ✓ підвищення якості українського парламентаризму;
- ✓ підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України;
- ✓ реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [5, с. 5].

Системна криза пострадянської України й нездатність Верховної Ради ефективно виконувати функції демократичного парламенту зумовили доцільність проведення конституційно-правової реформи. У рамках трансформації українського суспільства активізувався конституційний процес, і центральним питанням політичної реформи стала зміна форми державного правління, перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом. Від успішності здійснюваної реформи залежить не тільки демократична визначеність політичної системи країни, а й можливість інтеграції України в європейські структури згідно з проголошеним зовнішньополітичним курсом [11].

Метою дослідження є здійснити теоретико-методологічний аналіз сучасних проблем українського парламенту у контексті реалізації системних реформ та трансформацій, які на даний час відбуваються в Україні з урахуванням досвіду європейських країн.

Стан дослідження. Теоретичну основу дослідження становлять наукові праці таких відомих мислителів, як Г. Блекстон, А. Дайсі, С. Лоу, Ш.Л. Монтеск'є, Дж.С. Міль, Г. Еллінек, які обґрунтовували різні підходи щодо сутності та змісту парламентаризму як політико-правового режиму й форми державного правління. Зокрема, Г. Еллінек, писав, що “народ і парламент утворюють правову єдність. Парламент у юридичному сенсі є організованим народом” [6, с. 557].

Ідеї парламентаризму були близькими й для таких українських мислителів, як М. Володимирський-Буданов, М. Грушевський, С. Дністрянський, Б. Кистяківський, М. Ковалевський, Б. Чичерін та ін. Але до проголошення незалежності України в 1991 році реальна можливість створити повноцінний український парламент мала місце лише в 1917-1920 рр. і пов'язується з діяльністю Української Центральної Ради [7, с. 52-66].

Виклад основних положень. Відповідно до логіки даного аналізу більш детально зупинимося на головних проблемах парламентської кризи в сучасних умовах трансформаційних процесів, які відбуваються в Україні.

1. ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ ПРИНЦИПИ ПРОЗОРОСТІ І ВІДКРИТОСТІ У ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Електронне урядування розглядається як частина електронної демократії, складовими якої є електронний парламент, електронне законодавство, електронний суд, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні кампанії, електронні опитування тощо [3].

“Електронний парламент” – законодавчий орган, який набуває більшої ефективності, прозорості, доступності та звітності завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям. Саме парламент як центральна демократична установа, має відігравати ключову роль у встановленні соціальних та політичних цінностей, які є корисними для всіх членів суспільства. Електронний парламент є однією з найбільш перспективних форм електронної демократії в межах електронної держави. Використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності парламентів зараз набуло свого розвитку у світовій практиці розвинутих країн і набуває – у країнах, які розвиваються [2].

Оновлення формату взаємовідносин повинно відбуватися за такими напрямками: легальний (у законодавчому процесі – організація документообігу та здійснення ефективної міжнародної діяльності), комунікативний (соціальні мережі та сайти – зменшення перешкод для вільного спілкування), технологічний (еволюція технологій, модернізація інформаційних сервісів), інтерактивний (покращення інституційно-функціональних параметрів взаємодії, посилення безпосередньої участі, запровадження інтеграції між парламентом і громадянами) [2]. 3 лютого 2016 р. Голова Верховної Ради України В. Гройсман презентував журналістам можливості нового електронного парламенту в Україні. Вказана інформаційно-аналітична система включає такі елементи: електронний офіс народного депутата України (стаціонарний і мобільний), електронний комітет, електронну Погоджувальну раду, електронну бібліотеку та архів, електронну залу пленарних засідань, електронний документообіг і контроль виконання доручень Верховної Ради України, систему електронного цифрового підпису, комплексну систему захисту інформації, інтегровану базу даних законотворчого процесу.

Основою програмного комплексу “Е-Парламент” є відповідні автоматизовані системи Верховної Ради України стосовно реалізації процедур законодавчого процесу, автоматизації документообігу, кадрового забезпечення, функціонування інформаційно-пошукових систем та ін. Із лютого 2016 р. розпочалося масштабне впровадження Електронного парламенту у Верховній Раді України за трьома етапами: технічне переозброєння, навчання народних депутатів та працівників Апарату Верховної Ради, а також промислова експлуатація (до 01.09.2016).

На сучасному (першому етапі) йдеться про оцифрування документів, модернізацію робочих місць (діловодів, працівників юридичного та науково-експертного управлінь, комітетів), запровадження Wi-Fi та мережевої інфраструктури, оновлення серверних ресурсів, створення модельної зали для засідань комітетів, перехід на безпаперову роботу парламенту (е-комітети, е-порядок денний пленарного засідання, е-протоколи, електронні приймальні), забезпечення функціонування сервісу е-петицій, порталу відкритих даних.

На теренах ЄС активно впроваджуються проекти міжпарламентського співробітництва як на рівні окремих країн, так і співтовариства в цілому. Наприклад, потрібно згадати таку мережу, як Inter-Parliamentary EU information eXchange (IPEX), яка є платформою для спільного обміну інформацією між національними парламентами та Європарламентом щодо питань, пов'язаних із діяльністю ЄС. Цей феномен стає можливим завдяки активному використанню таких ресурсів як YouTube, Facebook, Twitter тощо та ілюструє, яким чином інформація та суспільний порядок денний можуть швидко поширюватися серед мільйонів населення [7].

Сьогодні можна спостерігати дуже швидку революцію, яка відображає перехід від індивідуальних дій (таких, наприклад, як просто перегляд телевізора) до дій колективних, які спонукають людей використовувати їхній час для активного інформаційного обміну та обговорення спільних інтересів;

що може бути використано як впливовий інструмент політичної участі. Соціальні медіа надають широкі можливості для спілкування, вирішення питань прозорості парламенту та комунікації депутатів виборцями, проте накладають певні зобов'язання щодо етики комунікації у соціальних мережах. Особливо це стосується випадків, коли спілкування у соціальних мережах покладається на співробітників апарату парламенту [4, с. 101].

Отже, ключовими характеристиками законодавчих змін у сфері електронного парламенту в Україні можна вважати інфраструктурні питання, послуги, визначення способу користування, тренування персоналу, комунікацію між парламентом і членами громадянського суспільства. Основним досягненням у цьому контексті буде створення такого електронного середовища діяльності парламенту, яке б відповідало уявленням репрезентативності, прозорості, доступності, підзвітності та ефективності за умов полегшення та підвищення координації роботи та співпраці між усіма учасниками відносин у сфері функціонування електронного парламенту [2].

2. ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ

За даними громадської організації Transparency International – Україна, політична корупція є однією з найважливіших невирішених правових проблем нашого часу. Політична корупція як форма зловживання владою високого рівня, яке приносить користь одиницям ціною багатьох і спричиняє серйозну шкоду людям і суспільству, дуже часто вона залишається безкарною. Місцеві органи влади часто не в змозі або ж просто не хочуть боротися із політичною корупцією. Політична корупція є злочином, який порушує права людини і заслуговує винесення судового рішення та відповідно – покарання. Цей показник коливається від крадіжок із державних бюджетів, що призначені для будівництва лікарень і шкіл, а не небезпечних об'єктів в результаті недофінансування, викликаного корупціонерами [12].

На сьогодні питання політичної корупції надзвичайно важливе, оскільки вона є основною перешкодою для досягнення стійкого розвитку, вона підриває економіку та законний бізнес, як всередині країни, так і на міжнародному рівні, збільшує бідність, нерівність і підвищує розрив між соціальними групами населенням. Політична корупція також призводить до порушень прав людини; це визнано Верховним комісаром ООН з прав людини [12]. Раніше до подій Революції Гідності політична корупція була малопомітною. Сьогодні завдяки новим можливостям, які відкриваються завдяки глобалізації, глобальним комунікаціям, журналістським розслідуванням та іншим факторам, про корупцію можна прочитати кожен день. Зрозумілою є необхідність зміни ситуації та покарання корупціонерів.

3. ПИТАННЯ ЛОБІЗМУ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Важливим кроком на шляху подолання політичної корупції у стінах парламенту має стати законодавче врегулювання лобістської діяльності в Україні. У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України в 2016 році зазначено, що лобіювання здійснюється за участю всіх суб'єктів лобістської діяльності шляхом цілеспрямованого впливу на органи державної влади, їх посадових і службових осіб з метою прийняття соціально необхідних нормативно-правових актів та є невід'ємною складовою частиною сучасного політико-правового процесу в демократичному суспільстві. Лобіювання виконує функцію організаційного упорядкування плюралізму суспільних інтересів. До того ж лобіювання є особливим механізмом зворотного зв'язку, що дає змогу суспільству оцінити результати реалізації державної політики [1, с. 141].

Врегулювання правових основ взаємодії між громадськістю та органами державної влади стосовно здійснення лобістської діяльності дасть змогу:

- оптимізувати діалог між суспільством і державою;

- забезпечити рівні права громадян, інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання щодо впливу на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття, формування та реалізації державної політики;
- посилити прозорість та ефективність діяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб, активізувати взаємодію зазначених органів з громадянами, інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання;
- мінімізувати кількість правопорушень, які мають ознаки корупції, корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності шляхом запровадження комплексного механізму здійснення контролю за провадженням лобістської діяльності [1, с. 141].

4. ОБМЕЖЕННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Наявність привілеїв призводить до того, що політики не дотримуються норм моралі та етичної поведінки. На нашу думку скасування недоторканності (навіть часткове), спрощення процедур притягнення до відповідальності у разі скоєння парламентарями кримінальних злочинів може сприяти зменшенню кількості представників та представниць бізнесу у парламенті, адже саме недоторканність є одним з факторів, який приваблює до законодавчого органу представників бізнесу, збільшує потенційні корупційні ризики та конфлікти інтересів, прихований та явний лобізм у Верховній Раді України. Жодна політична фракція не запропонувала диференціації механізмів застосування депутатської недоторканності у випадках скоєння депутатами кримінальних чи економічних злочинів, адміністративних правопорушень; збалансованих політичних механізмів позбавлення недоторканності та визначення критеріїв, за які злочини чи правопорушення це потрібно робити [10, с. 7].

З урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії Ради Європи [15] та місії Європейського парламенту з оцінки потреб [5] необхідно запровадити обмеження недоторканності народних депутатів України у разі вчинення ними кримінальних правопорушень, а також визначити повноваження Верховної Ради України на позбавлення депутатів недоторканності за певних обставин.

5. ПИТАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ

Незважаючи на чинні норми законодавства (Регламент Верховної Ради України, Закон України «Про статус народного депутата України» та ін.), існує потреба унормування у різний спосіб саме засад професійної діяльності депутатів/ток, виходячи з їхнього статусу, завдань, повноважень Верховної Ради України тощо. Відповідно до цього мають бути зафіксовані спеціальні норми поведінки, зумовлені статусом народних депутатів України, особливостями здійснення ними своїх функцій у парламенті, комунікації з виборцями, взаємин з різними професійними сферами, в тому числі з бізнесом (конфлікт інтересів, лобіювання, звітність, поведінка під час сесійних засідань) [10, с. 5]. Основними причинами неетичної поведінки депутатів/ток у парламенті вважаються проблеми, закладені у виборчій системі під час формування потенційного депутатського корпусу. Наприклад, система формування партійних списків, виборча система в цілому не сприяють тому, щоб у парламенті з'являлися люди з високими моральними якостями. Також вагомою причиною неетичної поведінки, є недоторканність депутатів, що стоїть на заваді розслідуванню та притягненню до відповідальності винних у корупції, насильстві та ін. [10, с. 6].

6. ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ, КОНТРОЛЬ

Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в 2016 році» та Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» в Україні введена система електронного декларування із 15 серпня в пілотному режимі і з 1 вересня

повноцінно. Відповідно до процедури народні депутати повинні протягом 60 днів (до 14 жовтня) заповнити он-лайн-форму та ще тиждень мають для виправлення помилок. Далі після ретельної перевірки працівниками Національного агентства з питань запобігання корупції (далі - НАЗК), декларації стають публічними. У разі виявлення недостовірних даних, НАЗК зобов'язані повідомити уповноважені органи з подальшим розслідуванням та кримінальною або адміністративною відповідальністю. Для перевірки даних Агентство може використовувати свідчення фізичних та юридичних осіб, матеріали засобів масової інформації та інших джерел.

Якщо порівнювати структуру декларації з попереднім друкованим варіантом, то вона налічує 16 розділів. Оскільки форма є електронною, можна використовувати інтерактивні підказки, варіанти відповідей; зберігати попередні декларації, на основі яких можна створювати актуальні. У першу чергу фіксуються доходи/видатки, нерухоме майно, транспортні засоби, цінні папери, готівкові грошові активи та банківські рахунки, кредити і позики.

Цікавими нововведеннями є включення розділів про незавершене будівництво, фіксація предметів розкоші, приватних колекцій тощо. Також народним депутатам необхідно вказувати членство в громадських та благодійних організаціях, профспілках. Реєстрація декларації, як вже було сказано вище, відбувається он-лайн шляхом електронного цифрового підпису (що видає центр сертифікації ключів Міністерства юстиції) або через систему BankID. Таким чином народний обранець заходить до свого персонального кабінету системи Реєстру декларацій [8].

Висновки: Сучасна амбітна реформа Верховної Ради України відбувається на тлі переходу від здебільшого авторитарних правил функціонування, що діяли упродовж останніх 25 років і характеризувалися потужною централізацією та непрозорістю структури влади, до системи, заснованої на верховенстві права та парламентській демократії. Крім цього, анексія Криму та конфлікт на сході країни ставлять перед процесом реформування України в цілому та Верховної Ради зокрема ще більші виклики. При цьому, така реформа видається обов'язковим кроком на шляху консолідації демократичних перетворень України у відповідності з європейськими прагненнями та Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [5, с. 8].

Отже, необхідно зазначити, що перші чотири сесії VIII скликання Верховної Ради України показали, що діючий парламент більш працездатний порівняно із попередніми: законопроектів ініціюється більше, голосування відбуваються частіше. Проте це не свідчить про якість роботи парламентарів. Якість роботи народних депутатів визначається тими законопроектами, які вони ініціюють і за які вони голосують. Тому подальший аналіз українського парламентаризму - це ще один крок до розуміння того, як повинен працювати ефективний парламент і що для цього треба зробити [9].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с. – С. 139.
2. Барікова Анна. В Україні запущено електронний парламент / Анна Барікова // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871323-v-ukrayini-zapuscheno-elektronniy-parlament>. – Назва з екрана.
3. Беззуб І. Український парламент на шляху реформ / І. Беззуб // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1075:ukrajinskij-parlament-na-shlyakhu-reform&catid=8&Itemid=350. – Назва з екрана.
4. Дорогих С.О. Інформаційна діяльність парламенту у соціальних медіа / С.О. Дорогих // “Інформація і право”. – 2015. – № 2 (14). – С. 98-101. – Режим доступу : http://ippi.org.ua/sites/default/files/dsoidpcm_14_2_2015.pdf.
5. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.

6. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 557.
7. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К.: Парламентське вид-во, 2002. – С. 52-66.
8. Константи́нівська А. А як у них? Декларування статків народними депутатами, 6 жовтня 2016 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rada.oporaua.org/76-chitati/a-iaak-u-nykh/12170-a-iaak-u-nykh-deklaruvannia-statkiv-narodnymu-deputatamy> – Назва з екрана.
9. Остапчук Дмитро, Давиденко Борис. Цифрова історія українського парламенту: 20 років Верховної Ради в 5 графіках, 2 вересня 2016 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/09/2/7119417/> – Назва з екрана.
10. Тищенко Юлія, Каздобіна Юлія. Проблеми депутатської етики в суспільних оцінках // Український незалежний центр політичних досліджень, Київ – 2015, - С. 7.
11. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посібн. – К.: УАДУ, 2000.
12. Що таке політична корупція і як ми можемо зупинити її? 22 вересня 2016 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/6346.html> – Назва з екрана.
13. Якименко Ю. Бійки у парламенті треба карати відстороненням винуватців від участі у засіданнях, 6 березня 2015 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=5486 – Назва з екрана.
14. Якименко Ю. Потрібно обмежувати повноваження депутатів, які порушують дисципліну в парламенті, 13 травня 2016 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=1313 – Назва з екрана.
15. Opinion on draft Constitutional amendments on the immunity of members of Parliament and Judges of Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)013-e) – Назва з екрана.

ДЕСТРУКТИВНІ ЧИННИКИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

Інна СУРАЙ

д.держ. упр., с.н.с., доцент, професор кафедри
парламентаризму та політичного менеджменту
НАДУ при Президентові України

Віта ГОНЧАР

аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ
при Президентові України

У статті висвітлено проблемні питання становлення сучасного парламентаризму в Україні, виявлено деструктивні чинники впливу на цей процес та вказано на шляхи їх подолання.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження становлення сучасного парламентаризму в Україні підсилюється тим, що досвід його становлення порівняно невеликий, а чинників, які впливають на цей процес безліч і вони малодосліджені. Тому є актуальним визначення чинників становлення сучасного парламентаризму в Україні, насамперед деструктивних. Особливої ваги сьогодні набирають висновки, рекомендації та шляхи подолання негативних явищ в становленні парламентаризму, які спрямовані на вирішення та усунення перешкод на шляху утвердження України як демократичної держави.

Аналіз останніх публікацій. В українській науковій літературі авторами в основному вказується на низку проблем, пов'язаних із впливом чинників на становлення парламентаризму та їх недостатню вивченість. Серед науковців, які присвятили свої праці цьому питанню: О.Бондаренко, В.Звіркowska, В.Куликов, В.Теліпка та ін.

Серед невіршених раніше частин загальної проблеми є визначення та вивчення чинників, які впливають на становлення парламентаризму в сучасній Україні.

Мета статті – виявити деструктивні чинники впливу на становлення сучасного парламентаризму в Україні та назвати шляхи їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Рівень розвитку парламентаризму в будь-якій країні вказує на її демократичні засади та якість життя населення й впливає на державотворення в цілому. Стан сучасного українського парламентаризму віддзеркалює загальний стан відносин в суспільстві. Явище парламентаризму відносно нове в українських реаліях і політиці, та знаходиться ще на етапі свого розвитку та становлення. Тому маємо безліч прогалин, незрозумілостей та неузгодженостей навіть щодо цього поняття. Значна кількість громадян України не сприймають парламентаризм як необхідне явище для держави та її демократичного розвитку. Є думки, що наявність парламентаризму означає лише наявність парламенту в країні, що є сутнісно не вірним розумінням явища парламентаризму. Так, О.Бондаренко зазначає, що парламент та парламентаризм – різні суспільно-політичні явища, що можуть співіснувати в країнах з розвинутим демократичним політичним режимом [1].

У загальному розумінні парламентаризм може бути визначений як система формування та діяльності вищого представницького органу держави, політичних відносин та інститутів, так або інакше пов'язаних з ним. Фундаментом сучасного парламентаризму є визнання народу сувереном. Парламент й покликаний бути виразником владної суверенності народу [4].

У наукових колах парламентаризм концептуально розглядається як система владних відносин, яка базується на поділі влади, множинності інтересів різних соціальних груп громадянського суспільства,

свободі політичного плюралізму, дотриманні прав та свобод людини та громадянина. Верховенство закону – є головним визначальним принципом парламентаризму, в силу чого, законодавча влада пріоритетна по відношенню до виконавчої та судової влади. Органи законодавчої влади, а саме парламенти служать довіреними представниками народу.

На шляху становлення України як демократичної, правової, соціальної держави необхідно подолати значні труднощі та бар'єри, що гальмують подальший розвиток українського суспільства. Це чинники впливу на становлення парламентаризму, у т.ч. деструктивні чинники.

Чинник – це умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу, що визначає його характер або одну з основних рис; фактор [6].

Серед чинників, які ускладнюють процес становлення парламентаризму В.Звірко виділяє: незбалансованість елементів політичної системи, суперечності та конфлікти, що періодично загострюються між гілками влади та політичними інститутами. Одну з головних ролей у непростих відносинах між органами державної влади відіграє Верховна Рада – парламент України. Конфліктність і перманентний стан напруги між виконавчою та законодавчою гілками влади зумовлені низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, серед яких: неструктурованість суспільних інтересів за політичними ознаками, брак сталого виборчого законодавства, недовершеність судово-правової та адміністративної реформ тощо. Усе це свідчить про те, що не лише окремі елементи, а й уся політична система країни потребує вдосконалення через науково обґрунтовану концепцію її реформування [2].

Розкриваючи суть парламентаризму, В.Теліпка пише, що парламентаризм це – система організації і функціонування органів державної влади на засадах конституційного принципу поділу влади, що гарантує їх незалежність і самостійність. Тобто, головним критерієм парламентаризму є не принцип верховенства парламенту, а формування й функціонування цього органу на основі конституційного поділу влади. Парламентаризм – це особлива система державного керівництва суспільством, яка характеризується розподілом роботи законодавчої і виконавчої влади, за суттєвої політичної та ідеологічної ролі парламенту. Парламентаризм не може існувати без парламенту, але водночас парламент може існувати без окремих з найважливіших елементів парламентаризму, до числа яких належить поділ влади, представницький характер і законність. Парламентаризм є особливою системою організації державної влади, що структурно і функціонально заснована на принципах поділу влади, верховенства закону за умов керівної ролі парламенту з метою утвердження і розвитку соціальної справедливості й правопорядку [7, с. 73].

Парламентаризм має характеризуватися не протидією, а взаємодією гілок влади на блага народу, на благо цілісності держави та її процвітання.

З досвіду розвинутих європейських країн знаємо, що взаємодія влади й суспільства приводить до прогресивного розвитку держави.

Українське громадянське суспільство тільки розвивається, взаємодія владних структур з громадськістю на досить низькому рівні. Громадські організації, що створюються не завжди відтворюють волю народу, інколи вони створені під одноразові проекти або задля задоволення потреб тільки членів своєї громадської організації, часто бувають не почуті владою. Багато громадян України не беруть активну участь в громадському житті країни та є й такі, що взагалі не мають активної громадської позиції, тому що ще з часів комуністичних репресій, люди бояться висловлювати власну думку або відстоювати її. Громада мовчить, а влада не вимагає її активності, а тим паче взаємодії з нею. Тому українське суспільство виглядає не у кращому світлі: у владі наявний високий рівень корупції, в країні існує економічна та політична нестабільність, є реальні територіальні загрози з боку сусідів, незахищеність молоді, яка в пошуках кращого життя виїздить за кордон на навчання або заробітки й рідко повертається додому. Спостерігається непрофесіоналізм певних представників влади на місцях, існує величезна соціальна напруга та криза інтересів влади та громадянського суспільства, яке не освічене й не навчене стосовно власних прав та можливостей.

Так, чинною постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» визначено, що органи виконавчої влади повинні вжити

заходів для створення громадських рад та забезпечити їх функціонування на місцях [5]. Звучить обнадійливо для активної частини громадянського суспільства України – забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Але на практиці виявилось формальністю. Громадські ради були створені керівництвом України під вимоги входження до Європейського Союзу і не більше того. Бо в реаліях – громадські ради створювались лише на папері, в їх члени вводились громадські організації, які були неконфліктні до органів влади і підтримували саме органи влади та їх політику. Статус громадських рад, визначений за цією Постановою [5], як консультативно-дорадчий орган при органах виконавчої влади, тому й до порад, які подаються громадськими радами відносяться дорадчо, формально, приймаючи поради часто лише до уваги. Тобто громадськість залишається не почутою.

Представницька демократія, яка показала в країнах Заходу свою доцільність та необхідність, означає, перш за все, передачу повноважень на законотворчість та прийняття важливих політичних рішень парламенту [4].

В Україні народ передав свої повноваження обраним представникам й висловив свою довіру у вирішенні важливих державних справ. Представники від народу не виконують повною мірою зобов'язання, які на них покладені, у них відсутня відповідальність перед громадянами України за власні передвибірчі обіцянки.

У Верховній Раді України низка народних депутатів лобіюють інтереси бізнесу. Політичні партії не можуть домовитись між собою, щоб конструктивно працювати на благо України. Часом виголошуються популістські промови й тільки, а народ не отримує вирішення нагальних проблем. Українці зневіряються, бачачи, що можновладці та депутати тримаються за власні посади та крісла з метою власної користі, а не для вирішення проблем людей. Законотворчий орган – Верховна Рада України перетворилась на кузню, що готує законопроекти під сфери свого впливу, а не для захисту прав і свобод виборців. Депутати-представники народу представляючи особисті інтереси, захищають власні блага, а не служать належним чином народу, як того вимагає демократичне суспільство.

При цьому, слід сказати, що народні представництва в перехідних суспільствах здатні грати роль «школи демократії». Вони укріплюють рішучість знаходити демократичні рішення проблем, які постають та протистояння авторитарним тенденціям [4].

Сьогодні у Верховній Раді України нажалі наявна відсутність консенсусу між коаліцією та опозицією, не має між ними й конструктивного діалогу. Політики не несуть особистої відповідальності за прийняті рішення та законопроекти. У Верховній Раді України бачимо недостатній рівень культури парламентарів, між ними виникають сварки та образи один одного під час засідань. Гідність та повага, на жаль, відсутні в сесійних зібраннях.

В українській демократії наявна криза політичної демократії. Недостатня політична свідомість громадян. У парламенті та владі бракує справжньої української еліти. Не повною мірою виконується норма Конституції України (ст.5), за якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [3].

Історичний досвід західного парламентаризму підтверджує ту тезу, що немає ідеальних, раз та назавжди установлених, форм представницької демократії. Звідси й одна з її переваг – відкритість для інновацій та удосконалень, які відповідають мінливим вимогам реального життя. Тому парламенти країн Заходу поки що в змозі справлятися з періодичними виникаючими викликами й усувати процеси своєї деградації [4].

Отже, як **ВИСНОВОК ДОСЛІДЖЕННЯ** зазначимо, що парламентаризм в Україні проходить складний і тривалий процес свого становлення. Він має широке проблемне коло. Існує багато протиріч та не вирішених питань.

Основними деструктивними чинниками становлення парламентаризму в Україні, на нашу думку, сьогодні є: нерозуміння й неприйняття явища парламентаризму; нездатність, небажання або невміння політичної (політико-управлінської) еліти змінювати звички, стандарти, норми та права на

демократичні, її недостатня обізнаність у сфері парламентаризму; недостатнє врахування парламентарями та владними структурами суспільної думки.

Шляхами подолання деструктивних чинників становлення сучасного парламентаризму в Україні вважаємо: розвиток національної ідеї та ідеології, консолідацію суспільства; захист прав і свобод громадян; рівність усіх громадян перед законом; розвиток громадянського суспільства; активну громадську позицію кожного громадянина України; формування справжньої української еліти в системі державного управління; упередження та врегулювання конфліктів в суспільстві; підвищення стандартів життя до європейського рівня, зняття соціальної напруги через економічну складову; внесення змін до законодавства в частині відповідальності депутатів перед виборцями та позбавлення мандату за їх недієвість; створення гарантій для конструктивної діяльності опозиції; зменшення кількості народних депутатів (пропорційно до чисельності населення країни).

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку мають стосуватись уточнення та доповнення чинників впливу на становлення парламентаризму в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бондаренко О. В. Питання організації парламентів в умовах парламентаризму / О.В. Бондаренко // Формум права – 2011. – № 1. – С 114–120.
2. Звіркowska В. А. Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку (політологічний аналіз) : автореф. дис... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В. А. Звіркowska. – НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2002. – 20 с.
3. Конституція України [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Парламентаризм и западня либеральная демократия / Куликов В. В. [Електронний ресурс] / В. В. Куликов // Политэкс – 2005. – № 2. – Режим доступу : <http://www.politex.info/content/view/142/30/>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 прийнята 03.11.2010 – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.
6. Словник української мови : в 11 томах. – Том 11, 1980. – с. 326.
7. Теліпко В.Е. Парламентське право: Академ. курс. підр. / В.Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 664 с.

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗНАЧЕННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО СТАНОВИЩА УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Оксана КОГУТ

студентка факультету

правничих наук НаУКМА

У статті здійснено правовий аналіз рішень ЄСПЛ як джерела права в Україні, виокремлено основні аспекти їх виконання та значення імплементації в контексті підвищення довіри соціуму до українського парламенту. Стаття також спрямована на дослідження усіх можливих та необхідних шляхів імплементації рішень ЄСПЛ у законотворчій діяльності ВРУ.

На сучасному етапі розвитку юридичної думки, який панує сьогодні, дедалі важливішим стає дослідження базових галузей права, які складають основу вдосконалення і суспільства, і держави, і глобального розвитку світу. Для того, щоб ці процеси були керованими, прогнозованими і відповідно ефективними й оптимальними, вони мають ґрунтуватися на наукових засадах, здобутках та рекомендаціях науки конституційного права, відтак підвищується її значення і евристичні можливості у суспільному розвитку [1]. Основною залишається проблема прав та свобод громадян, питання їх всебічного забезпечення має суттєве значення в аспектах становлення та розвитку правової держави. Це обумовлює відповідальність держави як перед окремим громадянином, так і перед суспільством в цілому, та визначає необхідність створення механізму захисту прав особи (Так, у ст. 3 Конституції України серед іншого зазначається: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

На сучасному етапі політико-правового становища українського парламенту, важливим є те, що згідно з положеннями Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави згідно з конституційними приписами. Серед засобів захисту прав і свобод людини і громадянина особливо відповідальна та ефективна роль належить суду, адже відповідно до статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Я вважаю, що якість судового рішення – основний критерій якості правосуддя, тому воно має відповідати усім вимогам щодо структури та змісту. Такі характеристики є обов'язковими не лише для національної правової системи, але є міжнародними стандартами, які завжди застосовує, наприклад, ЄСПЛ. Впевнена, що доцільно зауважити факт, що судові рішення високої якості – це викладений доступно та зрозуміло для сторін мовою акт судової влади, в якому викладено неупереджену правову оцінку наданим сторонам аргументам та застосовано відповідну правову норму, яка цілком характерна обставинам справи. Судді повинні працювати так, щоб результати їх діяльності були зрозумілими і сторонам, і суспільству. Ґрунтуючись на основних правових принципах, хочу наголосити, що вкрай важливими є правосудність, своєчасність, вмотивованість, чіткість, ясність, зрозумілість, відповідний стиль та мова.

Необхідно вказати, що обов'язковою для застосування в Україні є практика Європейського суду з прав людини, яка статтею 17 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визнана джерелом права, але судді України не надто часто застосовують таку практику, характерних прикладів врахування рішень ЄСПЛ, на жаль, вкрай мало. Тлумачення містить у собі дві частини – з'ясування дійсного змісту правових норм та його наступне роз'яснення іншим особам. Визначаючи співвідношення між з'ясуванням і роз'ясненням, пропоную виходити з цільового призначення тлумачення [1].

Проблема співвідношення рішень ЄСПЛ і національних конституційних судів актуальною і в науковій літературі та судовій практиці країн Заходу. Так, 14 жовтня 2004 р. Федеральний Конституційний Суд Німеччини ухвалив рішення, яке викликало бурхливу реакцію й дискусію щодо попереднього рішення ЄСПЛ у справі «Görülü v. Germany» від 26 лютого 2004 р. Найчастіше перше рішення тлумачилося як розчарування з приводу небажання Федерального Конституційного Суду Німеччини імплементувати рішення ЄСПЛ на підставі того, що Конституційний Суд посилався на певні національні особливості. До цього, як зазначалося в німецькій літературі, таких непорозумінь не спостерігалось, оскільки вважалося, що і ЄСПЛ, і конституційні суди держав служать єдиній меті – захисту фундаментальних прав людини. Крім того, стан дотримання прав людини в Німеччині взагалі характеризувався як дуже високий, а факти порушення Конвенції – як незначні. Суть рішення ЄСПЛ у цій справі зводиться до того, що ЄСПЛ за скаргою громадянина Німеччини Гьоргюлю визнав, що мало місце порушення ст. 8 Конвенції, а заявникові, як біологічному батьку, має бути надано дозвіл зустрічатися з дитиною. До розгляду справи в ЄСПЛ заявник вимагав призначення опіки над дитиною у Віттенберзькому місцевому регіональному суді, який у 2001 р. задовольнив його позов. Рішення у наведеній справі було оскаржено прийомними батьками дитини в Наумбурзькому Вищому регіональному суді, який скасував опіку. [3].

Позивач звернувся до Конституційного Суду Німеччини (2002 р.) з індивідуальною скаргою, яка була визнана неприйнятною. Громадянин Гьоргюлю звернувся до ЄСПЛ у зв'язку з порушенням ст. 8 Конвенції, оскільки, на його думку, німецькі суди відмовили йому в позові на опіку без належних підстав. За заявою прийомних батьків у 2002 р. Десауським місцевим регіональним судом було прийнято рішення про усиновлення ними дитини. Громадянин Гьоргюлю звернувся до Наумбурзького Вищого регіонального суду із заявою про визнання за ним опіки і дозволу зустрічатися з дитиною, який констатував, що рішення по справі не може бути ухвалено до прийняття рішення ЄСПЛ, оскільки справа Гьоргюлю до Німеччини знаходилась на розгляді. Іншими словами, до ухвалення рішення ЄСПЛ існувало 2 паралельних процеси, у яких зачіпалися права громадянина Гьоргюлю і справи в яких не могли розглядатись національними судами.

Отже, рішення Європейського суду з прав людини є джерелом тлумачення Конвенції 1950 р. Таке розуміння підтверджується і практикою: як стверджує Дж. Прапієстіс, суддя Конституційного Суду Литовської Республіки, останній враховує юриспруденцію Європейського суду з прав людини як джерело тлумачення права, а це – правова позиція органу конституційного правосуддя. Якісна та повноцінна імплементація рішень ЄСПЛ українським парламентом є важливою не лише з юридичної точки зору, але й для підвищення ефективної законотворчої діяльності цього органу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Власов Ю. Л. Проблеми тлумачення норм права, К. – 2000.
2. Климович О. В. Конвенція про захист прав людини та основних свобод як складова внутрішнього права та особливості її застосування національними судами держав-членів Ради Європи, К. – 2010.
3. Комаров В. В. Рішення Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України: проблема конкуренції, Х – 2009.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

Вадим ЦИМБАЛ

старший викладач кафедри суспільних дисциплін

Уманського державного педагогічного університету ім. П. Г. Тичини,

докторант Жешувського університету (м. Жешув, Польща)

Статтю присвячено аналізу фактичного стану представницької демократії в Україні (підвищення якості українського парламентаризму, підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України) в контексті децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи, а також аналізу перспектив використання потенціалу місцевих органів влади та місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку.

Вступ. Нероздільний зв'язок між правом і політичною структурою суспільства можна простежити на прикладі реалізації правових механізмів взаємодії окремих елементів політичної системи і її підсистем, які розвиваються і функціонують на основі конституційно визначених норм та принципів, що лежать у основі правової організації всього суспільно-політичного життя. Основною метою статті є аналіз фактичного стану представницької демократії в Україні в контексті децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи, а також аналіз перспектив використання потенціалу місцевих органів влади в забезпеченні сталого розвитку. Завданням статті є висвітлення окремих проблем якості українського парламентаризму, зокрема, прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у світлі реформи з децентралізації публічної влади. Задля досягнення мети і виконання завдань дослідження використовуються як загальнотеоретичні, так і спеціально-галузеві методи соціології права та соціології політики.

Теоретичною базою цього дослідження є міркування Н. Луманна, який розумів еволюцію суспільства в категоріях відокремлення людей, ролей, програм і цінностей. Виокремлення структур відбувається, за його словами, на рівні ролей і програм. Як наслідок, виникає проблема того, як об'єднати цінності і ролі окремих осіб у зорганізовані програми, в рамках організаційних систем. Право у цьому випадку відіграє роль функціонального механізму, що використовується для мобілізації та координації осіб з метою виконання певних ролей, в той час як ідеологія є механізмом, який використовується для створення цінностей, притаманних програмам. [22; с.64]

Завдяки тому, що саме право регулює і координує участь людей у ролях і програмах, а також тому, що соціальна диференціація завжди має місце на рівні ролей, закон стає ключовою підсистемою, якщо суспільство взагалі має диференціюватися і розвиватися. Іншими словами, суспільство не може досягти належного рівня розвитку, якщо не утворить автономної правової системи, яка буде використовуватися для визначення прав і обов'язків людей, які мають свої ролі у структурі суспільства.

Виходячи з цих припущень, необхідно звернути увагу на проблеми, які можуть виникнути у процесі формування автономної правової системи. У зв'язку з цим, важливе значення має гіпотеза Р. Мертона, згідно з якою, відхилення від норм права можна розглядати з соціологічної точки зору, як вияв культурних відмінностей між запропонованими прагненнями і соціально прийнятими шляхами їх досягнення. [23; с.116]

Українське суспільство на сучасному етапі належить до тих типів суспільств, що формуються внаслідок змін слабо контрольованих культурних цілей і інституціоналізованих засобів – це суспільство, у якому (ймовірно) робиться дуже сильний акцент на певні цілі, але немає відповідного натиску на використання зінституціоналізованих процедур.

Проблемам децентралізації в Україні приділяють увагу представники різних наукових дисциплін, зокрема, фахівців в галузі державного управління, права, політології. Незважаючи на старання

українських науковців у дослідженні проблем держави і права, все ще існують проблеми у відносинах державної влади і місцевого самоврядування, розмежування дистрибуції влади. [1]

Виклад основного матеріалу. Формально, усі спроби реформування системи влади в Україні після здобуття незалежності зводилися до своєрідної «європеїзації», оскільки Україна взяла на себе зобов'язання реформувати існуюче законодавство у цій галузі відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 р. [18] а також імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

У квітні 2014 р. Уряд затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування в Україні. Метою Концепції було визначення напрямів, механізмів і строків реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Це повинно було б сприяти “створенню і підтримці повноцінного життєвого середовища для громадян, наданню високоякісних та доступних публічних послуг, становленню інститутів прямого народовладдя, задоволенню інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодженню інтересів держави та територіальних громад”. [9]

На момент схвалення Концепції спостерігалася ситуація, за якої органи місцевого самоврядування територіальних громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження. Згідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та території організації влади в Україні, починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні було утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо.

6 серпня 2014 року Кабінет Міністрів затвердив нову Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, а вже на початку 2015 року Верховна Рада ухвалила закон «Про засади державної регіональної політики», яким було визначено мету, основні принципи та пріоритети державної регіональної політики; засади координації органів влади щодо розвитку регіональної політики тощо.

Відповідно до коаліційної угоди від 27.11.2014, в Україні було розпочато процес децентралізації влади, який повинен супроводжуватися передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Таким чином, можна стверджувати, що у 2014 році реформа набула більш окреслених рис. Тема адміністративно-територіальної реформи активізувалася після підписання Президентом Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7] та затвердження Кабінетом Міністрів України Методики формування спроможних територіальних. Зазначений Закон передбачає таку послідовність реалізації: затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, Перспективного плану формування територій громад області, а також формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. [21; с. 4]

Питання ефективності (спроможності) місцевих громад є одним з основних для проблематики поняття автономії правової системи Н. Луманна, який стверджував, що певному рівню політичного розвитку повинен передувати розвиток правової системи, необхідною умовою є також наявність певних структур для прийняття та виконання рішень. Але перешкодою для правної автономії часто стають політичні процеси, наприклад, тоді, коли політичні еліти використовують право задля власних утилітарних цілей. Тому, для становлення правової автономії не вистачає існування самих лише формальних ознак політичного розвитку. Потрібні дві додаткові умови: (1) прив'язка ланок політичної системи до правових кодів, які б регулювали дії і комунікації, і (2) "правотворчий суверенітет", тобто здатність організації самостійно вирішувати, що саме є правильним і необхідним. [27; с. 84]

Якщо ці дві умови дотримані, правова система набуває рефлексійності. Така система стає спроможною і самодостатньою, створюючи виконавчо-розпорядчі та контрольно-наглядові органи.

Практика функціонування бюрократичних структур, у свою чергу, свідчить, що за певних умов надмірний конформізм у ставленні до інструкцій може бути дисфункціональним для структурних цілей, а також для різних соціальних груп, які повинні служити бюрократії.

Зміст запропонованих на сьогодні змін до Конституції вказує на те, що повинен залишитися той самий трирівневий адміністративно-територіальний устрій, зі спеціальним статусом міст Києва та Севастополя, за якого області та міста зі спеціальним статусом називатимуться регіонами, а первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України повинна стати громада. Щодо повноважень префектів, то на відміну від місцевих державних адміністрацій, вони будуть здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та забезпечувати виконання державних програм, не матимуть повноважень щодо підготовки та виконання відповідних обласних і районних бюджетів та звітування про виконання відповідних бюджетів та програм. Передбачуваний ж порядок призначення префектів та основи їх правового статусу не відрізняються від тих, що застосовуються до голів місцевих державних адміністрацій.

Загалом, напрошується висновок, що така реформа може створити більш складну і невпорядковану ієрархічну структуру, не здатну забезпечити правову автономію органів місцевого самоврядування в Україні.

Певні етапи реформи вже пройдено, однак, до кінця 2017 року на Україну чекає ще низка важливих змін. Зокрема, має відбутися реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі, мають бути проведені місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування, а новостворені громади мають бути забезпечені схемами планування території та генеральними планами.

Адміністративна реформа потребує значного фінансового підкріплення та, очевидно, контролю з боку громади, аби об'єднання справді відбувалися добровільно. З огляду на спад економіки, виникає логічне питання: звідки черпати ресурс та чи у такому випадку це не матиме просто «гіпнотичного» ефекту? [6] Більше того, нині не так багато уваги приділяється інформуванню населення про майбутні зміни. Настільки глибокі і значущі реформи, в тому числі конституційні, нажаль, часто проходять повз свідомість громадян.

Заслугує на увагу громадськості той факт, що 12 травня 2015 року Уряд оголосив про запуск найбільшого за останні 20 років кампанії приватизації. Приватизація буде підлягати більше 300 компаній, що представляють різні галузі економіки України, в тому числі енергетики, гірничодобувної промисловості, сільського господарства, транспорту, хімічної промисловості та будівництва. 4 березня 2016 року президент України підписав Закон «Про внесення змін до деяких законів України з метою вдосконалення процесу приватизації», [5] яким покладено початок великої приватизації. Реформа місцевого самоврядування не є самоціллю, але має набагато більш важливе значення як соціальна мета – вона повинна бути реалізована для запобігання подальшого занепаду українського села і ініціювати процеси реконструкції, однак, не ясно, яка частина національного багатства дістанеться самим місцевим громадам.

Висновки. Один із визнаних батьків-засновників соціології права як окремої наукової дисципліни А. Подгурецькі [25; с. 92] виокремив наступні види соціальної інженерії:

а) власне соціотехніка – теорія ефективної соціальної дії або, правильніше, прикладна соціальна наука, заснована на парадигмі ефективної соціальної дії;

б) самочинна соціальна інженерія – передбачає існування різноманітних знань про ефективну соціальну дію, такі знання розуміються як накопичений і узагальнений досвід);

в) удавана соціальна інженерія, яка відрізняється від самочинної моделі тим, що удає компетентність в розробці практичних рекомендацій, тоді як цей різновид соціальної інженерії не має нічого спільного з реальною, випробувано емпірично теоретичною базою;

г) "темна" соціальна інженерія – самочинна або удавана соціальна інженерія, яка свідомо застосовується для заподіяння шкоди суспільству.

Не дивлячись на те, що реформи щодо децентралізації публічної влади в Україні ще не завершені, уже сьогодні є вагомі підстави зробити припущення, що навіть високі темпи розвитку сучасної науки і техніки, доступність інформаційних та комунікаційних технологій, багатопартійність та наявність процедур мирної ротації владного апарату кардинально не змінюють тенденцій еволюції суспільних відносин. Зокрема, вони не є гарантією підвищення рівня політичної культури громадян, підвищення якості українського парламентаризму, і як наслідок – підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України. Існує дуже велика імовірність того, що сучасні політичні процеси в Україні є лише камуфляжем для інших процесів. Несподівані і часті зміни в законодавстві створюють сильне почуття недовіри серед населення. Повторюваність практики такого роду породжує відсутність довіри не тільки до парламенту, але й до інших елементів державного апарату. Хоча в нормальних умовах цей страх має дисфункціональний характер, законодавці деяких країн, знаючи прихований потенціал цього страху, як правило, використовують у своїх власних інтересах зростаючий рівень соціальної незахищеності як ще один інструмент маніпулювання. Таким чином, невизначеність пронизує саму основу "громадянського суспільства". Ці фактори можуть сприяти створенню атмосфери загального соціального нігілізму. Цей нігілізм має можливість подальшого розвитку загальної "культури" інструменталізму. Саме тоді окрема особа відчуває, що залишається на одинці зі своїми здібностями, і тому змушена використовувати всі наявні ресурси для своєї власної вигоди.

З іншого боку, є дуже висока ймовірність того, що в даний час в Україні існує дуже сильна, іноді навіть домінуюча тенденція до переслідування якихось культурних цілей з очевидним нехтуванням інституціоналізованими засобами їх досягнення. Крім того, твердження про те, що цілі і культурні норми інституційно разом утворюють існуючу практику, зовсім не означає, що вони пов'язані між собою нерозривно. У цьому випадку варто погодитися з міркуваннями Мертонна. Культурний акцент на певні цілі змінюється незалежно від ступеня переконливості зінституціоналізованих засобів. Честь, вірність, чесність – це всього лише кілька високих слів, що описують певні соціальні норми. Справа у тому, що закон може мати не тільки багато соціально-психологічних ефектів, а й впливати на суть теоретичного розуміння права. [23; с. 330] Взаємозв'язки між відповідними правами та обов'язками можуть бути спотворені. У будь-якому випадку, будь то простий зв'язок між двома сторонами цивільно-правової угоди, або взаємодія між агенціями, що знаходяться на різних рівнях адміністративної ієрархії, відповідні права і обов'язки діють тільки умовно. Питання щодо того, чи нинішня політика децентралізації виявиться зразком "темної" соціальної інженерії, чи буде нова структура більш ефективною, ніж попередня, повинне бути вирішене уже зараз, але вирішення цього питання без зацікавленості населення в парламентському житті і без активної участі у ньому не видається можливим.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ від 15.10.1985. Офіційний вісник України від 03.04.2015 — 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, стор. 450, стаття 718.
2. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України від 01.10.2010 / № 72/1 Спеціальний випуск /, стор. 15, стаття 2598.
3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження, Концепція від 13.12.2010 № 2250-р. Офіційний вісник України від 27.12.2010 — 2010 р., № 97, стор. 48, стаття 3443.
4. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Офіційний вісник України від 15.10.2012 — 2012 р., № 76, стор. 44, стаття 3067.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації. Закон України від 16.02.2016 № 1005-VIII. Офіційний вісник України від 18.03.2016 — 2016 р., № 20, стор. 11, стаття 784.

6. Про внесення змін до Конституції України. Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. Офіційний вісник України від 24.12.2004 — 2004 р., № 49, стор. 21, стаття 3201.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Офіційний вісник України від 13.03.2015 — 2015 р., № 18, стор. 21, стаття 471.
8. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Офіційний вісник України від 18.02.2011 — 2011 р., № 10, стор. 29, стаття 446.
9. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. Офіційний вісник України від 13.03.2015 — 2015 р., № 18, стор. 9, стаття 470.
10. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI. Офіційний вісник України від 25.10.2010 — 2010 р., № 79, стор. 8, стаття 2792.
11. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Офіційний вісник України — 1997 р., № 25, стор. 20
12. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Офіційний вісник України від 21.05.1999 — 1999 р., № 18, стор. 3.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ, Схема від 09.12.2010 № 1085/2010. Офіційний вісник України від 17.12.2010 — 2010 р., № 94, стор. 15, стаття 3334.
14. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації. Постанова, Проект від 31.08.2015 № 656-VIII. Голос України від 02.09.2015 — № 161.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. Офіційний вісник України від 18.04.2014 — 2014 р., № 30, стор. 18, стаття 831.
16. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Офіційний вісник України від 18.04.2011 — 2011 р., № 27, стор. 20, стаття 1123.
17. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». Регламент від 27.11.2014. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15/paran2#n2>
18. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Міжнародний документ від 14.06.1994. Офіційний вісник України від 29.06.2006 — 2006 р., № 24, стор. 203, стаття 1794.
19. Грішина Т. Адмінреформа на Волині: від задуму до дій. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.volynnews.com/news/authority/adminreforma-na-volyni-vid-zadumu-do-diy/>
20. Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи // Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал / КНУ ім. Тараса Шевченка. – 2014 – № 4 (10) /. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/348administratynareformavukrayinianalizperiodyzatsiya taperspektyvymikhrovskam>
21. Пальчик В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Резонанс. – 2015. – №53. – С. 2– 18. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2015/rez53.pdf>
22. Luhmann N. Pojęcie społeczeństwa: Współczesne teorie socjologiczne. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.). Warszawa. – 2006. – 427 с.
23. Merton R. Teoria socjologiczna i struktura społeczna. Warszawa. – 2002.– 315 с.
24. Podgórecki A. Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji. Warszawa: Książka i Wiedza. – 1974. – 256 с.
25. Podgórecki A. Mega-sociology. Uniwersytet Warszawski.
26. Katedra Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej. – 2016. – 274 с.
27. Turner J.H. Struktura teorii socjologicznej. Wydanie nowe. Warszawa. – 2004. – 603 с.

ЯКІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПІДВИЩЕННЯ

Лідія ДАНИЛЕНКО

професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, д. пед. н., проф.

У статті розкрито сутність поняття «якість парламентської діяльності» як ступінь досягнення цілей парламенту та визначено шляхи її підвищення через: узгодження законодавчо визначених функцій вітчизняного парламенту з його повноваженнями; відповідальність політично активних громадян та обраних ними керівників органів державної влади і народних депутатів України; порівняння стратегічних цілей реформування Української держави у відповідності до стратегічних цілей сталого розвитку держав-учасниць Європейського Союзу; створення громадських інститутів з числа експертів з питань парламентаризму для проведення моніторингу якості парламентської діяльності.

Постановка проблеми. Згідно програми сталого розвитку держави «Стратегія - 2020» [1] важливим постає питання дослідження якості діяльності вітчизняного парламенту як єдиного, загальнодержавного, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади України, який має забезпечити прийняття легітимних законів, спрямованих на досягнення поставлених цілей за напрямками «розвиток», «гордість», «відповідальність», «безпека» та задовольняє волю українського народу.

У зв'язку з цим, важливим є усвідомлення політиками, що якість діяльності парламенту залежить від ступеня досягнення його цілей, ступеня виконання ним основних функцій, визначених Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [2] та ступеня задоволення волі народу, що визначається результатами парламентських виборів.

Аналіз досліджень та публікацій.

Тематиці розкриття сутності якості діяльності парламенту як ступеня досягнення цілей, використання ресурсів, отримання позитивного результату присвячено праці деяких вітчизняних науковців, зокрема, М.І. Шаповала [3], А.І. Момота [4], С.Л.Яблочнікова [5] та ін. В основному вони розглядають якість діяльності через якість виробленої продукції та наданої послуги у різних галузях економіки. Що ж до якості діяльності парламенту, то практично такі дослідження відсутні, за виключенням тих, що пов'язані з теорією менеджменту якості - TQM (total quality management) [3; 6], основи якої впроваджені в усі системи провідних Європейських країн та США. Згідно з цією теорією, оцінкою якості товарів та послуг займаються органи не лише державного, а й громадського контролю, які особливу увагу приділяють не лише економічним питанням, а головне - соціальним, культурним, інформаційним, професійним тощо. У результаті - відбувається оцінювання товару/послуги, її аудит, акредитація і ранжирування, які стають доступними, зрозумілими та відкритими для всіх споживачів.

Зрозуміло, що споживачами парламентських послуг виступають громадяни, які виражають своє задоволення діяльністю парламенту на наступних парламентських виборах. Для кращого розуміння ними політичної ситуації їм мають сприяти відповідні незалежні громадські організації фахівців, які постійно інформують споживачів про роботу парламентарів та виконання ними передвиборчих зобов'язань. Тому модель оцінювання діяльності парламенту, на наш погляд, має включати узгоджену (стандартизовану) технологію незалежного оцінювання рівня якості послуг парламенту та механізми залучення представників органів громадського контролю з незалежного оцінювання якості послуг

парламенту, які мають системно висвітлювати інформацію про його результати на різних носіях публічної інформації.

Такими незалежними організаціями в Україні активно виступають Громадська організація «Академія парламентаризму», створена при кафедрі парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президенті України, та Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив», створена при Національному університеті «Києво-Могилянська академія», які вже багато років співпрацюють разом і системно інформують споживачів парламентських послуг про діяльність парламенту різними способами, у тому числі шляхом проведення щорічних науково-практичних парламентських читань.

В інших державах, наприклад, оцінювання якості акредитації освітніх програм здійснюють федерації різних товариств - інженерно-технічні (АВЕТ) та професійні громадські організації у США; у Франції - Національний комітет якості, підпорядкований Президенту країни; у ФРН - Акредитаційна Рада з оцінки якості програм підготовки бакалаврів і магістрів.

Оцінювання якості різноманітних послуг передбачає перевірку забезпечення: якості вимог (цілей, стандартів, норм); якості ресурсів (програм, фінансів, матеріально-технічного забезпечення, кадрів) або якості умов (інвестицій тощо); якості реалізації всіх процесів діяльності.

Важливими у цьому плані є сучасні дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив у рамках проектів «Нова якість українського парламенту: імпульс Майдану» (за підтримки МФ «Відродження»); «Нова якість українського законотворення: pro&contra» (за підтримки МФ «Відродження»); Механізм підтримки МФО «ЄвроОптимісти» (за підтримки European Endowment for Democracy) [7] та науково-педагогічних правників Національної академії державного управління при Президенті України, подані у підручнику для підготовки магістрів зі спеціальності Публічне управління та адміністрування - «Парламентаризм» [8].

Мета дослідження: охарактеризувати основні показники парламентської діяльності, визначити критерії її якості та шляхи підвищення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Вимоги до якості на міжнародному рівні визначені стандартами ISO серії 9000 та 9001, що чітко орієнтують будь-яку діяльність організацій, підприємств, установ на вимоги та потреби споживача. Перша редакція міжнародних стандартів ISO серії 9000 вийшла наприкінці 80-х років ХХ ст. й ознаменувала вихід міжнародної стандартизації на якісно новий рівень. Ці стандарти запроваджено безпосередньо у виробничі процеси, сферу керування; вони встановили чіткі вимоги до систем забезпечення якості та поклали початок сертифікації систем якості. Виник самостійний напрямок менеджменту – менеджмент якості - TQM (total quality management), в якому *якість розглядається як сукупність характеристик об'єкта, які стосуються його здатності задовольнити установлені й передбачені потреби.*

На думку групи науковців, TQM ґрунтується на принципах циклічності і безперервного розвитку всіх процесів у суспільстві, науці, культурі, економіці, освіті, законодавчій діяльності. Їх прийнято відображати за допомогою колеса Шухарта-Демінга [9], віссю якого є поліпшення *якості життя громадян*, що стосується усіх без винятку соціально-економічних галузей, кожна з яких, у свою чергу, визначає сукупність вимог щодо конкретних кроків суспільства для реалізації цієї надзадачі.

Задача *підвищення якості життя* визначає відповідні кроки в галузі якості товарів і послуг. У Європейській Унії ця політика втілена в Концепції Гармонізації. Українська спільнота прийняла стратегію руху до європейських цінностей, що відповідає зазначеній Концепції, та прийняла Стратегію сталого розвитку держави до 2020 року, якими передбачено такі чотири вектори: перший – «розвиток», спрямований на підвищення економічного рівня держави; другий – «гордість» - на розвиток інтелектуального потенціалу нації; третій – «відповідальність» - на розвиток соціальної сфери держави та громадянського суспільства; четвертий – «безпека» - на розвиток органів місцевого самоврядування та самоорганізацію територіальних громад [1].

Вперше така програма/стратегія чітко фіксує показники результату діяльності Уряду, а разом із ним, і результат діяльності парламенту, який його обрав.

Для порівняння відмітимо, що нова економічна стратегія «Європа 2020: Стратегія розумного, стійкого і всеохоплюючого зростання» («Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth») [10], яка була прийнята у березні 2010 р., покликана допомогти в умовах глобальної нестабільності державам - членам Євросоюзу (ЄС) повернутися на шлях сталого розвитку. Вважається, що стратегія «Європа 2020» (Лісабонська стратегія) розкриває європейську соціально-економічну концепцію XXI ст., яка містить три основні фактори зміцнення економіки (базові стратегічні цілі):

- розумне зростання: розвиток економіки, основою якої є знання та інновації;
- стійке зростання: підтримка такої моделі економіки, яка базується на ефективному використанні ресурсів, не шкодить довкіллю і є конкурентоспроможною;
- всеохоплююче зростання: підтримка такого варіанта економічного розвитку, який характеризується високим рівнем зайнятості та забезпечує соціальну і територіальну єдність.

У цій стратегії заслуговують на увагу п'ять цілей, які ЄС має досягти до 2020 року:

1. Зайнятість: 75% населення у віці 20-64 років повинні бути працевлаштовані.
2. Науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи: 3% ВВП ЄС повинні бути інвестовані в НДДКР (R&D).
3. Кліматичні зміни / енергія: викиди парникових газів необхідно скоротити на 20 % (чи навіть на 30 % за сприятливих умов) порівняно з рівнем 1990 року. Частка енергії від відтворюваних джерел має становити 20 % в енергобалансі. Енергоефективність ВВП повинна зрости на 20 %.

4. Освіта /соціальне виключення (ліквідація): частка учнів, що не здобули середню освіту, не повинна перевищувати 10 %. Не менш як 40 % молоді віком 30-34 роки має отримати вищу освіту.

5. Бідність: необхідно скоротити на 20 млн. осіб чисельність малозабезпечених.

Результати запровадження програми «Європа 2020» поки що не привели до очікуваних позитивних зрушень і не вивели ЄС із кризового стану, однак їх можна реально виміряти та визначитись у якості їх виконання.

Що ж до Української «Стратегії 2020», то в ній також чітко визначені всі показники, покладені у вектори розвитку, дорожню карту та 62 державні реформи і програми [1], однак не всі вони мають чіткі і зрозумілі індикатори для вимірювання. Також, на відміну від Лісабонської стратегії, мета якої є чіткою і полягає у *вирівнюванні економічного та соціального розвитку всіх країн - членів ЄС*, мета Української «Стратегії 2020» не є однозначною і зрозумілою. Вона визначається, як *впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі*. Але європейські стандарти життя, визначені критеріями, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до ЄС (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. і включають в себе [11]:

- стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);
- наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);
- здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії).

Як видно з Копенгагенських критеріїв, мета Стратегії сталого розвитку «України 2020» є не чіткою, а тому не може бути повністю виміряною.

Крім мети та результату парламентської діяльності важливим показником її якості є ще ресурси або умови, створенні для їх досягнення. До таких умов ми відносимо відповідність основних парламентських функцій, визначених Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [2] повноваженням ВРУ, визначеним Конституцією України [12].

Розглянемо їх та порівняємо за допомогою таблиці 1.

Таблиця 1

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ВРУ

| <i>Функції</i> | <i>Зміст функції</i> | <i>Повноваження</i> |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| установча | <ul style="list-style-type: none"> - призначення виборів органів публічної влади (призначення виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування); - призначення передбачених Конституцією України посадових осіб | вирішення кадрових питань (пп. 10, 12, 12-1, 16-21, 25, 26, 35)* |
| законодавча | <ul style="list-style-type: none"> - внесення змін до Конституції України; - умови призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України, прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін; - визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; - затвердження загальнодержавних програм; - надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України | вирішення політико-правових питань (п.п. 1, 3, 5, 9, 24, 31, 32, 37)* |
| контрольна | <p>по відношенню до :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Президента України; - Кабінету Міністрів України; - Верховної Ради Автономної республіки Крим. | вирішення ресурсно-організаційних питань (пп. 2, 4, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 22, 28, 29, 30, 33, 34, 36)* |

Примітка: () - означає пункти повноважень ВРУ, визначені Конституцією України.*

Згідно з Таблицею 1, тридцять сім основних повноважень ВР України, визначених Конституцією України, ми об'єднали у три групи, які пов'язані з вирішенням політико-правових, ресурсно-організаційних та кадрових питань.

Це дало нам можливість зробити узагальнення, що *установча функція спрямована, в основному, на вирішення кадрових питань у публічній владі, від яких залежать всі інші питання – політико-правові та ресурсно-організаційні.* Адже професіоналізму керівників в органах публічної влади, залежить якість виконання ними своїх функцій та повноважень. Від якості народних депутатів залежить якість виконання ними основних функцій ВР України.

Тому важливим є збільшення кількості *політично активних громадян*, які характеризуються здатністю витратити свій час та кошти на громадсько-корисні справи, захищаючи свої права та свободи, у тому числі на контроль та моніторинг діяльності парламентарів.

Як стверджують сучасні соціологи: 50,1% респондентів вважають, що за останні два роки зросла політична активність українців; 50,5% - вказують на збільшення готовності громадян до об'єднання в

громадські організації [13]. Підтвердженням зростання політичної активності українців є також факт створення (станом на червень 2016 року) в Україні 344 політичних партій.

Результати нашого дослідження свідчать, що парламентська діяльність характеризується процесом активної взаємодії суб'єктів політичної організації держави (політично активних громадян) з об'єктом взаємодії – інститутом законодавчої влади – Верховною Радою України, а її якість – узгодженістю цілей та результатів парламентської діяльності, функцій та повноважень ВР України.

Щодо цілей парламентської діяльності, то виявилось, що вона не чітко визначена, як у законодавчих актах (Конституція України та Закон України Про Регламент Верховної Ради України), так і у виконавчих, таких як Стратегія сталого розвитку «Україна 2020». Також, недостатньою ще залишається кількість політично активних громадян, об'єднаних у громадські організації, що не сприяє якісній реалізації установчої функції ВР України, в результаті чого не завжди чітко та прозоро вирішуються кадрові питання щодо забезпечення відкритого конкурентного вибору на керівні посади в державі авторитетних, високо професійних, патріотичних осіб, у т.ч. осіб, які спроможні забезпечити реалізацію конституційних гарантій та виконати вимоги Копенгагенської, Лісабонської та Української стратегій.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

У стандартах серії ISO, під якістю розуміють ступінь відповідності властивостей певного об'єкта (послуги, процесу) вимогам (нормам, стандартам). У цьому плані ми розглянули *якість парламентської діяльності як збалансовану відповідність основних функцій (установча, законодавча, контрольна) певним цілям, потребам, вимогам, нормам і стандартам – повноваженням ВР України та Стратегії сталого розвитку «Україна 2020», порівнюючи їх із стратегіями «Європа 2020».*

Як висновок відмічаємо важливість реалізації установчої функції ВР України та її повноважень, пов'язаних із кадровими призначеннями на керівні посади в державі. Адже, вперше відповідальність професіонала була сформульована більше 2,5 тис. років тому, в знаменитому вислові Гіппократа: «*primus non nocere*» (не завдавай шкоди) [6]. Згодом, П.Друкер [14], досліджуючи проблему відповідальності менеджерів, стверджував, що ранні дискусії з даної проблематики концентрувалися, в основному, на трьох напрямках: перший - на співвідношенні норм приватної та публічної етики; другий - на передачі частини відповідальності менеджерами верхніх рівнів управлінської ієрархії вниз; третій - на вирішенні соціально значущих проблем у суспільстві та формуванні відповідних професійних якостей суб'єктів державної влади. Вона завжди пов'язана з нормами їх діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують і переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом; залежить від наявності належного контролю за їх діяльністю з боку суспільства, громади, політичних партій, парламентських фракцій; має відповідні рівні (наприклад, необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, халатність, безконтрольність, обман, згубність тощо); завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

Підвищенню якості парламентської діяльності сприятиме постійний контроль за діяльністю народних депутатів України та обраних ними керівників органів публічної влади з боку політично активних громадян. Це забезпечить високий рівень легітимності прийнятих законів ВР України, за якими має функціонувати та розвиватись держава і суспільство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
3. Шаповал М.І. Менеджмент якості / М.І. Шаповал // Підручник. – 4-те вид., випр. і доп. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2007. – 471с.

4. Момот А.І. Менеджмент якості та елементи системи якості: Підручник. - 2-е вид., Доп. і расш. – Донецьк, 2005. - 314 с.
5. Яблочников С.Л. Науково-методичні засади кібернетичного підходу до управління в освіті: монографія/ С.Л. Яблочников.- Вінниця: ПП «Едельвейс і К», 2009. - 582 с.
6. Основи менеджменту / [М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі]: Пер. з англ. - М.: Справа, 1998. - 800 с.
7. Нова якість українського парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/2016/09/30/new-quality-of-verkhovna-rada>
8. Гошовська В.А. Парламентаризм: Підручник /Гошовська В.А. та [ін.]. – К.: НАДУ. – 638 с.
9. Деминг У. Выход из кризиса // У. Деминг.- Тверь:Альба, 1999.- 497 с.
10. Стратегії Європейського Союзу: мета і результат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://libnet.com/content/9785 Strategii Evropeiskogo Souzy meta i rezyltat.html/>
11. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774/>.
12. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/>.
13. Соцопрос: украинское общество активно, а граждане – пассивны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rian.com.ua/analytics/20160113/1003453733.html>.
14. Drucker P.F. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. – N.Y.: Harper & Row, 1974. – 840 p.

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК УМОВА СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Максим РОМАНОВ

*Курсант 4-го курсу факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
член Асоціації українських правників*

У статті розглянуто основні підходи до розуміння поняття транспарентності для об'єктивації її сутності, сформовано значення транспарентності для української нації та визначено, на підставі соціологічних досліджень, необхідність підвищення рівня транспарентності українського парламенту.

Актуальність теми. Орган законодавчої влади є інститутом, що скеровує вектор державної політики в необхідний суспільству напрямок. Таким органом в нашій державі є Верховна Рада України. Виходячи із розуміння транспарентності як категорії, що змістовно поєднує в собі такі поняття, як: доступність, відкритість, публічність, гласність та підзвітність, її значення у формуванні Української держави є вагомим.

З огляду на тенденцію інститутів громадянського суспільства до повного та всебічного контролю органів державної влади, розвиток широти теоретичного осмислення відповідної категорії з метою практичного застосування є найбільш пріоритетним питанням.

Стан розробленості заявленої тематики. Відповідна категорія неодноразово ставала предметом наукових розвідок, як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких: Д. Гунін, О. Кошова, О. Кудіна, П. Манченко, Л. Наливайко, М. Пашковська, Г. Пизіна, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко, та ін.

Зв'язок статті з науковими програмами, планами, темами. Стаття виконана в рамках теми науково-дослідної роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (номер державної реєстрації (0112U003550).

Метою статті є аналіз підходів до розуміння категорії транспарентності як конституційного принципу в контексті перспективної імплементації його у національне законодавство. Поставлена мета, зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких завдань, серед яких, зокрема: аналіз підходів до розуміння категорії транспарентності. На підставі цього планується окреслити значення транспарентності для України, а також керуючись соціологічними дослідженнями встановити необхідність підвищення рівня транспарентності українського парламенту та запропонувати можливі шляхи вирішення з'ясованої проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «транспарентність», що є широко вживаним і бере свій початок з давніх-давен, має витоки в різних мовах, так, зокрема, з англійської «transparency» – прозорий [1], але загальноприйнятим вважається єдине походження відповідного поняття з латини, де «transparere» дослівно перекладається, як щось прозоре та зрозуміле [2].

Сьогодні відповідна категорія різними вченими трактується по-різному і на жаль, відсутній єдиний погляд на вказану проблематику, так на думку О. Кошової, в більшості документів Організації з безпеки і співробітництва в Європі термін «транспарентність» використовується безпосередньо, а в матеріалах, пов'язаних із діяльністю Європейського суду з прав людини, частіше використовується «відкритість» і «публічність» [3]. А, отже, виходячи із наведеної думки, ми можемо припустити, що термін «транспарентність» змістовно поєднує в собі вказані дві складові.

Так, Є. Тихомирова вважає, що прозорість можна розглядати як: фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури; результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію [4].

Тобто, якщо прозорість – це рівень обізнаності діям влади, а відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то ми можемо сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито. А разом із тим, якщо гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед «публікою» (тобто особами, що її обрали), а підзвітність в свою чергу є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «публічна» діяльність влади, спричиняє громадське обговорення, а після – контроль (призводить до підзвітності).

Значення прозорості для сучасного українського суспільства є на сьогодні найбільш важливим, оскільки з огляду на тенденцію до всебічного контролю окремих посадовців та органів влади в цілому це питання потребує серйозного правового регулювання.

На думку Є. Романенка, небажання піддавати свою діяльність відкритості та прозорості в сучасній практиці державного управління відображає наявність так званих «вогнищ» монопольного управління, позбавленого прозорості, а відтак безпосередньої умови їх корумпованості. Це свідчить про нестабільність функціонування держави та комунікативну деконструктивність, яка негативно позначається на життєдіяльності суспільства в цілому [5].

Аналізуючи також норми чинних нормативно-правових актів виявлено, що у п. 2 ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» зазначено про відкритість засідань Верховної Ради України, яка забезпечується шляхом доступу до них будь-яких осіб, крім випадків передбачених законодавством [6].

Говорячи про тісний взаємозв'язок всіх складових прозорості, можна визначити, що Верховна Рада України, також надає інформацію за запитом, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а виходячи із такого положення це робить законодавчий орган також і підзвітним, що є однією із характеристик прозорості.

Разом із тим, п. 5 відповідної статті вказаного Закону України відображає нормативну визначеність гласності, що досягається шляхом трансляції засідань Верховної Ради України по телебаченню і радіо [6].

Тобто, таким чином проаналізувавши нормативно-правовий акт, що визначає формат роботи єдиного законодавчого органу влади в Україні – Верховної Ради України, належить визначити, що серед плюралізму понять, які він у собі містить, посідають важливе місце і складові частини принципу прозорості, а саме підзвітність, відкритість та гласність.

Цілком і повністю погоджуючись із позицією вченого, належить зауважити на критичному, для українського суспільства значенні прозорості як фундаментального принципу існування державності.

Рівень довіри громадян безпосередньо залежить від рівня прозорості влади. Низький рівень відкритості, доступності та прозорості влади породжує незадоволеність роботою державних органів у громадян, а також створює негативні настрої суспільства в цілому. Невиконання владою своїх обов'язків перед населенням спричиняє кризу довіри і породжує прагнення громадян до нелегітимних способів задоволення своїх потреб [7].

На жаль, більшість посадових осіб владних органів дуже часто зловживають своїми повноваженнями і направляють власну діяльність на задоволення особистих інтересів, а не на благо суспільства.

Про такі факти, свідчить реальний рівень корумпованості державної служби відображений у результатах щорічного соціологічного дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption

Barometer) міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією та дослідженні питань корупції у світі Transparency International і Gallup International Association.

Таким чином, показники корумпованості у сфері державної служби сягнули рівня в 56%, що порівняно із політичними партіями (45 %), бізнесом (36 %), ЗМІ (22 %) та громадськими організаціями (20 %) [8, с. 11] є досить вагомою цифрою, зважаючи на те, що ці органи є найбільш вагомими під час орієнтування державної політики її вектору та змістовного навантаження.

З огляду на все вищезазначене, належить зауважити на колосальному значенні транспарентності для сучасного українського суспільства, оскільки в умовах євроінтеграції прозорість, відкритість, гласність, публічність та підзвітність державної влади є основними стовпами її функціонування.

Разом із тим, пов'язуючи категорію транспарентності із діяльністю органів влади в Україні, належить звернути науковий інтерес на найбільш значущий для українського суспільства орган – Верховну Раду України. Конституція України встановлює, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, а отже, користуючись виключним правом законотворчості, даний орган, як жоден інший має бути найбільш транспарентним.

Але виходячи із аналізу дослідження центру SOCIS, яке було проведено на замовлення телеканалу 1+1, рівень довіри до ВРУ сягнув критично низької позначки. Так, найнижчий рівень підтримки ВРУ у Києві та на півдні, де цей показник дорівнює нулю. У центрі беззаперечно парламенту довіряють 2,3% (що є найбільшим показником у всій країні), а зовсім ВРУ не довіряють у західних регіонах (65,7%) і південних (62,4%).

Опитування було проведене 8-12 квітня 2016 року, було опитано 1488 респондентів від 18 років. Вибірка репрезентативна населенню України за віком, статтю, розміром населеного пункту та регіоном проживання (за даними Державної служби статистики України станом на 1 січня 2015 року). Метод опитування – особисте інтерв'ю вдома у респондента за допомогою планшетів (Computer Assisted Personal Interview, CAPI). Максимальна похибка вибірки не перевищує 2,6 % при 95 % довірчому інтервалі [9].

Висновки. Отже, на підставі проведеного дослідження поняття транспарентності як складної теоретико-правової категорії та конституційного принципу, значення транспарентності для діяльності влади загалом та Українського парламенту зокрема, належить обґрунтувати висновок, що транспарентність це принцип діяльності влади, що зобов'язує останню діяти відкрито, бути доступною, гласною, публічною та робить її, як наслідок – підзвітною. Значення даного принципу для України, є вирішальним оскільки саме інститути громадянського суспільства забезпечують коректний вектор розвитку для держави та виражають інтереси громади. Разом із тим, Верховна Рада України, що зобов'язана діяти публічно, окрім зазначених у регламенті процедурних положень має дотримуватись й інших складових принципу транспарентності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Oxford Advanced Learner's Dictionary [Text] / ed. J.Crowther. — Oxford : Oxford University Press, 1998. — P. 1271
2. Кудіна О. А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення [Електронний ресурс] / О. А. Кудіна // Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. - 2013. - Т. 21, вип. 23(4). - С. 33-38
3. Кошова О. В. Транспарентність сучасної судової влади [Електронний ресурс] / О. В. Кошова // Філософські та методологічні проблеми права. - 2015. - № 1-2. - С. 209-216
4. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення / Є. Б. Тихомирова // Наукові записки. НаУКМА. Політологія [Текст]. Т. 20. — К.: Видавничий дім «KM Academia», 2002. — С. 39 — 43

5. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції [Електронний ресурс] / Є. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. - 2014. - Вип. 14. - С. 17-31
6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» – [електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
7. Тованчова Елена Николаевна. Транспарентность государственной власти: политологический аспект: диссертация кандидата политических наук: 23.00.02 / Тованчова Елена Николаевна; [Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 142 с., с. 10-11
8. Бусол О. Люстрація суддів в Україні: проблеми та підходи / О. Бусол // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. — 2014. — № 1. — С. 8-18
9. УНІАН – інформаційне агентство// Рівень довіри українців до Ради досяг критично низької позначки – опитування// – [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1325241-riven-doviri-ukrajintsiv-do-radi-dosyag-kritichno-nizkoji-poznachki-opituvannya.html>

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ ТА ЧОРНОГОРІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Ростислав МАРЧУК

*професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України,
кандидат юридичних наук, доцент*

Наталя КАРАЧЕНЦЕВА

*слухач спеціальності «Парламентаризм та парламентська діяльність»
Національної академії державного управління при Президентові України*

У роботі висвітлюються правові засади формування та діяльності представницьких органів державної влади – парламентів України (Верховної Ради України) та Республіки Чорногорії (Скупщина Чорногорії) на основі аналізу конституційно-правових норм. Виявлено спільні та відмінні риси здобуття незалежності Україною та Чорногорією, прийняття їхніх Конституцій. Розкрито регулювання нормами Конституцій формування парламентів України та Чорногорії, закріплення їхньої чисельності, строку повноважень, компетенцій.

Постановка проблеми. Україна є активним членом світової спільноти, вона відкрита до взаємодії з іншими країнами. Ефективність міждержавної співпраці залежить не лише від досконалості норм міжнародного права, що регулюють окремі напрями діяльності, але й від відповідності вітчизняного законодавства міжнародним стандартам та узгодженості національного законодавства між окремими країнами.

Останнім часом Україна чітко дотримується європейського вектору в зовнішній політиці. Її основними партнерами є як країни Європейського Союзу, так і країни, які прагнуть до інтеграції з ЄС.

З огляду на зазначене, актуальним є питання вивчення фундаментальних засад законодавства та державного устрою Республіки Чорногорії (чорн. Republika Crna Gora) у порівнянні з аналогічними аспектами України.

Мета цієї роботи – проаналізувати конституційно-правові норми обох держав на предмет схожості та відмінності у регулюванні діяльності парламентів цих країн.

Завдання. Розглянемо схожість та відмінність статусів обох парламентів за національними законодавствами. Для порівняння визначимо такі критерії: формальний статус парламенту (його закріплення в конституціях), кількість депутатів, законодавчі цензи, порядок їхнього обрання, строк повноважень, сесії парламенту, прийняття рішень, повноваження парламенту.

Джерельна база дослідження – Конституція України від 28 червня 1996 року, Конституція Чорногорії від 20 жовтня 2007 року.

Виклад основного матеріалу роботи. Україна та Чорногорія, будучи самобутніми державами, мають чимало спільних рис. Україна та Чорногорія мають соціалістичну історію та досвід перебування впродовж тривалого часу в складі інших держав. 10 березня 1919 року було проголошено Українську Соціалістичну Радянську Республіку [4], яка 30 грудня 1922 року увійшла до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік [1]. 3 5 грудня 1936 року іменувалась Українська Радянська Соціалістична Республіка [3]. 24 серпня 1991 року Україна проголосила незалежність [6], що стало вагомим аргументом у процесі розпаду СРСР. Конституцію України було прийнято лише на п'ятому році незалежності [5]. Чорногорія з 1946 року перебувала у складі Федеративної Народної Республіки Югославії [10] (з 1963 – Соціалістична Федеративна Республіка Югославія [9]).

На початку 90-х років, внаслідок етнічних конфліктів, що переросли у війну, Югославія почала розпадатися: 25 червня 1991 року незалежність проголосили Словенія та Хорватія, 8 вересня 1991 року – Македонія. Однак мешканці Чорногорії на референдумі у березні 1992 року проголосували за те, щоб республіка залишилася в складі Югославії (цей референдум бойкотували мусульманська та албанська меншини). Процес розпаду СФРЮ був незворотній, і 5 квітня 1992 року незалежність проголосила Боснія і Герцеговина. Після цього Сербія та Чорногорія 27 квітня 1992 року проголосили Союзу Республіку Югославія [8], на місці якої 4 лютого 2003 року створено Державний Союз Сербії та Чорногорії [15]. 3 червня 2006 року Чорногорія проголосила незалежність, а 20 жовтня 2007 року було прийнято Конституцію Чорногорії [14].

Як бачимо, Україна довше була соціалістичною державою, ніж Чорногорія.

Процес проголошення Україною незалежності був більш рішучим, ніж Чорногорією. Україна одразу проявила ініціативу в проголошенні незалежності. Натомість Чорногорія залишалась у складі СФРЮ, допоки інші югославські республіки не проголосили свою незалежність, після чого тривав союз Чорногорії з Сербією. Процес проголошення Чорногорією незалежності (від СФРЮ до Республіки Чорногорія) тривав 15 років.

Натомість парламентарям Чорногорії для розробки та прийняття конституції знадобилось трохи більше одного року, а народним депутатам України – майже п'ять років.

Чорногорія ще у складі Державного Союзу Сербії та Чорногорії розпочала інтеграцію з Європейським Союзом. Через короткий проміжок часу після проголошення Чорногорією незалежності 15 жовтня 2007 року було підписано з ЄС Угоду про стабілізацію та асоціацію [13], а 17 грудня 2010 року Чорногорія отримала офіційний статус країни-кандидата [11]. На сьогоднішній день Чорногорія у якості валюти використовує валюту Європейського союзу – євро [12].

Україна ж, здобувши незалежність у 1991 році, лише 27 червня 2014 року підписала Угоду про асоціацію з ЄС [7].

Вивчення досвіду інших держав у питаннях формування та діяльності органів державної влади є важливим для вдосконалення конституційно-правових норм нашої держави. Незважаючи на те, що Основний закон визначає ключові правові інститути та передбачає механізм їхньої реалізації через низку законів та ряд підзаконних актів, існує необхідність подальшого врегулювання деяких питань [2, 101]. До них треба віднести правові засади формування та діяльності представницьких органів державної влади – парламентів України та Чорногорії.

Згідно зі ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [5]. Парламенту України присвячено Розділ 4 Конституції – «Верховна Рада України». Конституція Чорногорії не визначає статусу парламенту, йому присвячено Розділ 1 «Скупщина Чорногорії», Частина 3 «Організація влади» [14].

Частина 1 ст. 76 нашого Основного закону визначає, що конституційний склад Верховної Ради України становить чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Ст. 83 «Склад Скупщини» Конституції Чорногорії визначає, що парламент складається з депутатів, які обираються безпосередньо на основі загального і рівного виборчого права через таємне голосування; парламент складається з 81 депутата (один депутат представляє 6000 виборців, що впливає на загальну кількість депутатів). До парламенту обираються 76 депутатів, а також 5 албанських представників висуваються від албанської меншини.

Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Конституція Чорногорії, на відміну від Конституції України, не містить норми, коли саме відбуваються вибори до парламенту.

За українським законодавством передбачено, що народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. 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 [5]. Ст. Конституції 78 визначає, що народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом. А в Конституції Чорногорії відсутні норми про те, хто може бути обраним у депутати, лише зазначено, що «депутат повинен приймати рішення і голосувати за своїм переконанням, та депутат виконує свої повноваження на постійній основі» [14].

Як бачимо, в нашій державі маємо часткове закріплення вимог до народних депутатів у Конституції України (поряд із нормою щодо визначення вимог несумісності), тим часом як конституційно-правові норми Конституції Чорногорії зовсім не визначають такі цензи.

Основний закон Чорногорії, як і України, не містить правові норми щодо організації виборчого процесу, але в Україні така детальна регламентація міститься у виборчому законодавстві. Відсотковий бар'єр для України становить 5%, а в Чорногорії існує диференційований виборчий ценз. Якщо для партій, котрі самостійно беруть участь у виборах, він залишається на рівні 3%, то для багатопартійних коаліцій діє рухома шкала: для двопартійної коаліції встановлено поріг у 5%, для трипартійної – 7% тощо. Різною також є і виборча система країн: у Чорногорії – пропорційна (обираються 76 депутатів, а також 5 албанських представників висуваються від албанської меншини), в Україні – змішана.

Згідно зі ст. 80 Конституції України, народним депутатам України гарантується депутатська недоторканість; депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в 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. Аналогічні норми містить ст. 86 Конституції Чорногорії.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів (ст. 82 Конституції України). Перша сесія новообраного парламенту Чорногорії скликається Головою її попереднього скликання і відбувається не пізніше ніж через 15 днів з моменту публікації остаточних результатів виборів (ст. 88 «Скликання Скупщини» Конституції Чорногорії).

Парламент Чорногорії проводить чергові та позачергові сесії; чергові сесії проводяться два рази на рік; перша чергова сесія починається в перший робочий день березня і триває до кінця липня, друга – в перший робочий день жовтня і триває до кінця грудня; позачергові сесії скликаються на прохання Президента Чорногорії, Уряду або не менше третини від загального числа депутатів (ст. 90 «Засідання Скупщини» Конституції Чорногорії). Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року; позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 83 Конституції України).

Парламент Чорногорії приймає рішення більшістю голосів депутатів, присутніх на засіданні, за умови, що в ньому взяли участь більше половини від їхнього загального числа, якщо Конституцією не передбачено інше (ст. 91 «Прийняття рішення» Конституції Чорногорії). Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91 Конституції України).

Ст. 92 «Розпуск Скупщини» Конституції Чорногорії встановлено, що парламент може бути розпущено, якщо він не обрав Уряд протягом 90 днів з дати, коли Президент Чорногорії вперше запропонував кандидата на пост Голови Уряду. Якщо парламент протягом тривалого часу не виконує свої обов'язки, як передбачено Конституцією, Уряд може, заслухавши думку Голови парламенту і Голови наради партій в парламенті, розпустити його. Парламент може бути розпущено указом Президента Чорногорії.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій;
- 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; рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Відповідно до статті 93 «Внесення законів та інших актів» Конституції Чорногорії правом законодавчої ініціативи наділені Уряд та депутат. Право пропонувати закони має шість тисяч виборців через уповноважених депутатів.

Ініціатива про скликання національного референдуму може бути внесена не менше 25 депутатами парламенту, Президентом Чорногорії, Урядом або не менш як 10% громадян, які мають право голосу.

Згідно зі статтею 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Президент Чорногорії опубліковує закон протягом семи днів з моменту прийняття закону або протягом трьох днів, якщо закон прийнятий в терміновому порядку, і якщо він не відправив закон назад до парламенту для повторного розгляду. Президент Чорногорії опубліковує новоприйнятий закон (стаття 94 «Оприлюднення законів» Конституції Чорногорії). Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду (стаття 94 Конституції України).

Повноваження парламентів визначені статтею 85 Конституції України та статтею 82 «Компетенція» Конституції Чорногорії. Між юрисдикціями Верховної Ради України та Скупщини Чорногорії є багато спільного, наприклад: прийняття та внесення змін до Конституції; прийняття законів; призначення всенародного референдуму; затвердження бюджету країни і звіту про його виконання; призначення та звільнення з посади омбудсмена; ратифікація міжнародних договорів та інше. Є і відмінності, наприклад, Парламент Чорногорії призначає прем'єр-міністра і членів уряду, а Верховна Рада України призначає Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України за поданням Президента України, а інших членів уряду – за поданням Прем'єр-міністра України; Парламент Чорногорії оголошує стан війни і надзвичайний стан, а парламент України оголошує стан війни за поданням Президента; парламент Чорногорії призначає Управляючого Центральним банком та його членів, а Верховна Рада призначає та звільняє Голову Національного банку за поданням Президента України, призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України; Парламент Чорногорії обирає та звільняє від обов'язків суддів Конституційного Суду, а Верховна Рада – третину складу Конституційного Суду України та інше.

З цього можна зробити висновок, що в деяких питаннях Парламент Чорногорії є більш «самостійним» в своїх повноваженнях, а Верховна Рада України спирається на Президента України. Серед повноважень Верховної Ради України є і такі, котрі не належать до повноважень Парламенту Чорногорії, наприклад, призначення виборів Президента України, усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту); встановлення державних символів України; утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування та інше.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Перш за все, Україна і Чорногорія схожі за державним устроєм та формою державного правління, обидві країни є унітарними парламентсько-президентськими країнами. Схожими рисами національних законодавств є закріплення вищого представницького органу держави – парламенту – в конституційно-правових нормах; наявність однієї

палати в його структурі; принципи вільних, прямих, таємних виборів; статусу народних депутатів України і депутатів Чорногорії; прийняття рішень; схожість повноважень. Відмінними є відсутність у Конституції Чорногорії чіткого визначення правового статусу парламенту; кількість народних обранців (450 – в Україні, 81 – у Чорногорії), строк їх повноважень (4 і 5 років для Чорногорії та України відповідно); суб'єкти законодавчої ініціативи. Також можна зазначити відмінність щодо відсоткового бар'єру на виборах: для України – 5%, для Чорногорії – 3%, 5% і 7% відповідно; різною є і виборча система (у Чорногорії – пропорційна, в Україні – змішана).

ЛІТЕРАТУРА

1. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик. 30.12.1922 // I Съезд Советов СССР. Стенографический отчет. – М. : Изд. ЦИК СССР, 1923. – Приложение 1. – С. 4–7.
2. Жалій Т.В. Правові засади функціонування парламентів України та Швеції: порівняльний аналіз / Жалій Т.В. // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер. : Юриспруденція. – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 101–103.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.
4. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики, принятая 10.03.1919 3-м Всеукраинским съездом Советов (принята в окончательной редакции Всеукраинским Центральным Исполнительным Комитетом на заседании 14.03.1919) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://xn--p1abag.xn--p1ai/konstitutsiya-ussr/3-konstitutsiya-ukrainskoj-ssr-1919-goda.html>.
5. Конституція України, прийнята 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
8. Устав Савезне Републике Југославије, 27. април 1992 [Електронич ресоурце] // Архив Југославије. – Доступ : http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-cyrillic/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_srj_1992.html.
9. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 1963 // Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. – Београд, 1963. – Година XIX, број 14, среда, 10. април.
10. Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31.01.1946 [Електронич ресоурце]. – Доступ : http://www.arhivyu.gov.rs/index.php?download_command=attachment&file_command=download&file_id=42688&file_type=oFile&modul=Core%3A%3AFileManagement%3A%3AcFileModul.
11. Crna Gora i Evropska unija [Elektronički izvori] // Skupština Crne Gore. – Pristup : <http://www.skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/crna-gora-i-eu>.
12. EU Warns Montenegro over the Euro. 09.10.2007 [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-warns-montenegro-over-the-euro>.
13. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i Evropske unije [Elektronički izvori] // Skupština Crne Gore. – Pristup : http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Sporazum_o_stabilizaciji_i_pridru%20C5%BEivanju.pdf.
14. Ustav Crne Gore od 20.10.2007 [Elektronički izvori] // Skupština Crne Gore. – Pristup : <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf>.
15. Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, 4. februar 2003 [Elektronički izvori]. – Pristup : <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/MON%20SM%20ustavna%20povelja%202003.pdf>.

ЕКСПЕРТИЗА В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ: ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Роман РАДЕЙКО

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного
та інформаційного права
Національного університету "Львівська політехніка"

У статті проаналізовано сучасні проблеми здійснення експертиз законопроектів, визначено їх значимість на сучасному етапі розвитку законотворчої діяльності в Україні, висвітлено стан нормативно-правового регулювання експертизи проектів законів.

Ключові слова: експертиза, нормативно-правові акти, законотворчість, законопроект.

Актуальність теми дослідження. Якість законодавства безпосередньо впливає на рівень реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Дефекти законодавчого процесу і відсутність експертного аналізу законопроектів призводять до того, що законодавчі акти можуть містити в собі значні помилки і прогалини. Це зумовлює виникнення *деструктивних процесів у законотворенні як результат* аномального впливу держави на максимальне врегулювання суспільних відносин, що проявляються у таких формах: а) надмірність правового регулювання, що, по суті, призводить до ускладнення правової форми у контексті збільшення її обсягу; б) поширення правового регулювання у сфери, де воно неприродне.; в) бюрократизація права проявляється у зловживанні документальністю, адміністративній пасивності, імітації ефективної діяльності в системі державного управління; г) процесуалізація права у сферах, де вона невластива [21, с. 9].

У сучасній юридичній літературі теоретичним та практичним аспектам експертизи законопроектів у контексті законотворчого процесу присвячені наукові роботи О. В. Богачової, О. Л. Копиленка, В. М. Косовича, Н. М. Оніщенко, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренката інших.

Метою статті є виявлення проблемних аспектів проведення експертизи проектів законів та формулювання рекомендацій і пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. В.М. Косович серед засобів запобігання недолікам нормативно-правової бази та їх усунення виділяє експертизу проектів нормативно-правових актів [7, с. 399]. Експертиза законопроектів – це засіб попередження і протидії виникненню зазначених вище дефектів. В першу чергу, експертна діяльність в законодавчому процесі спрямована на утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 3 Конституції України) та недопущення звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22 Конституції України).

Дані, наведені у Табл. 1, відображають кількість поданих суб'єктами законодавчої ініціативи проектів законів до Парламенту України. Однак, незначна частина законопроектів стала законами. Це пов'язано з тим, що існують різні методи аналізу і критичної оцінки законопроектів, що спрямовані на їх доопрацювання та вдосконалення. Подібні процедури дозволяють пропрацювати законопроект, починаючи від формування тексту законопроекту, правильно структурувати, викласти текст, встановити його відповідність Конституції чи іншим законам.

У «Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» Місії Кокса [5], звернено увагу на деякі проблеми діяльності суб'єктів проведення експертизи законопроектів, що подані на розгляд до українського Парламенту.

Таблиця 1.

**КІЛЬКІСТЬ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ТА ВИСНОВКІВ ГОЛОВНОГО НАУКОВО-ЕКСПЕРТНОГО
УПРАВЛІННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ДО НИХ***

| Сесії | Загальна кількість зареєстрованих проектів законів | Кількість законопроектів, які отримали висновок Головного науково-експертного управління ВРУ | Кількість законопроектів, які не отримали висновок Головного науково-експертного управління ВРУ | Кількість прийнятих законів за результатами розгляду законопроектів |
|--------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| III скликання ВРУ | 3594 | 284 | 3310 | 732 |
| IV скликання ВРУ | 4922 | 4014 | 908 | 996 |
| V скликання ВРУ | 1609 | 1256 | 353 | 199 |
| VI скликання ВРУ | 6407 | 5438 | 969 | 1340 |
| VII скликання ВРУ | 3925 | 2787 | 1138 | 377 |
| VIII скликання ВРУ | 4485 | 3089 | 1396 | 498 |

Перша проблема полягає у тому, що деяким секретаріатам комітетів Верховної Ради України бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали народним депутатам допомогу в експертному опрацюванні законопроектів. Зрештою, під час пленарних засідань рекомендації комітетів доволі часто відхиляються, навіть у випадках, коли комітет оцінює законопроект як неконституційний [5, с. 7].

Суть другої проблеми зумовлена тим, що процес здійснення парламентської експертизи нормативно-правової бази ЄС та перевірка законопроектів на відповідність праву ЄС залежить від Міністерства юстиції України. Проте, ці положення нереалістичні з огляду на обмежені спроможності Міністерства (після ліквідації спеціального державного департаменту у 2011 році), зростаючу кількість законопроектів та підвищення ролі Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції у процесі імплементації УА [5, с. 22].

Крім окреслених у доповіді проблем, існують такі недоліки законодавчої регламентації проведення експертизи законопроектів, як: регулювання проведення експертизи проектів законів різними нормативно-правовими актами; нерегульованість порядку проведення громадської та міжнародної експертизи законопроектів [1, с. 202; 2, с. 15].

У ст. 103 Регламенту Верховної Ради України встановлено, що експертиза законопроектів проводиться у таких випадках:

1) за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків - Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені;

*Дані отримано зі сайту Верховної Ради України (<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>) станом на 30 жовтня 2016 р.

2) зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому;

3) зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців [18].

Наукова експертиза проектів законів здійснюється переважно щодо найбільш складних проектів, коли необхідний високий рівень професійних знань, особливо при вирішенні нових комплексних проблем. Так, одним з важливих напрямів науково-дослідницької діяльності інститутів Національної академії правових наук є розробка та правова експертиза законопроектів й інших нормативно-правових актів, внесення відповідних змін, розробка рекомендацій та пропозицій, що є також однією з форм упровадження результатів наукової діяльності [6, с. 217–238].

Важливу роль відведено *фінансово-економічній експертизі*, яка проводиться для оцінки проекту закону фінансовим та бюджетним можливостям держави, доцільності передбачуваних витрат з урахуванням очікуваних результатів. Кожен законопроект обов'язково після його реєстрації, не пізніше як у 5-денний строк, направляється в комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на дохідну та/або видаткову частину бюджетів і виконання закону про Державний бюджет України в поточному бюджетному періоді, а також в комітет, який визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту [15]. Крім того, Рахункова палата України проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки (п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату») [17].

Екологічна експертиза проектів законів, передбачена у ст. 7 Закону України «Про екологічну експертизу» [9]. У переліку об'єктів, що підлягають обов'язковій державній екологічній експертизі, вказані проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (в тому числі радіаційної) безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища.

Щодо проектів законів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини яких регулюються правом Європейського Союзу, то відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [12], в обов'язковому порядку проходять *експертизу на відповідність *acquis communautaire**.

В процесі законотворення важливе значення має проведення *антикорупційної експертизи* проектів законів з метою виявлення положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Відповідно до ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [13], проводиться антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

Крім Комітету Верховної Ради України, до відання якого належить боротьба з корупцією, згідно з ч. 5 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [13], антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України за власною ініціативою може проводити Національне агентство з питань запобігання корупції.

Проекти законів підлягають *гендерно-правовій експертизі*, результатом якої є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Висновок гендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду [10].

З метою запобігання і протидії дискримінації та для забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини й громадянина, у ст. 8 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [14] передбачено обов'язкове здійснення *антидискримінаційної експертизи* проектів законів. Однак, обов'язкове проведення такої експертизи передбачене лише щодо проектів законів, які розробляються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Механізм *участі громадськості у здійсненні експертизи* проектів законів не має чіткого законодавчого регулювання. Виключення становлять законопроекти, розроблені органами виконавчої влади. У п. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [11] встановлено перелік випадків, коли в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів. О.В. Богачова зазначає, що певні форми залучення громадськості до опрацювання законопроектів передбачені у Регламенті Верховної Ради України. При цьому, законодавчо не визначено процедуру всенародного обговорення та врахування його результатів [3, с. 39].

Для забезпечення відповідності законодавства міжнародним нормам і стандартам проводиться *міжнародна експертиза* проектів законів. Протягом останніх років, з метою впровадження «європейських стандартів» у сфері конституційного права, деякі проекти законів надсилаються на експертизу консультативному органу Ради Європи - Європейській комісії за демократію через право (Венеціанська комісія). У межах своїх повноважень Комісія може надавати висновки на прохання держав (ст. 3 Статуту Європейської комісії за демократію через право) [8]. Особливу роль у правотворчому процесі відіграли висновки Венеціанської комісії щодо проектів змін до Конституції України в частині правосуддя [20] та щодо недоторканності народних депутатів України та суддів [4]. Однак, результати експертизи міжнародних інституцій часто породжують політичні дискусії та використовуються деякими політичними суб'єктами як аргумент на користь своєї правової позиції [3, с. 40].

Щодо закону України, що офіційно надійшов на підпис Президенту України, то може проводитися правова експертиза Закону на відповідність Конституції України та інших законів України [16].

У проекті закону України «Про нормативно-правові акти» визначено обов'язкові та додаткові експертизи проектів нормативно-правових актів. Обов'язково проводяться експертизи: *правова та наукова* (щодо всіх проектів нормативно-правових актів); *гендерно-правова* (щодо проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, правосуб'єктності фізичних осіб, правового статусу іноземців та осіб без громадянства); *фінансово-економічна* (щодо проектів нормативно-правових актів, які передбачають або зумовлюють додаткові прибутки і видатки державного або місцевих бюджетів); *екологічна* (щодо проектів нормативно-правових актів, що регулюють питання використання природних ресурсів та стану навколишнього природного середовища).

Серед додаткових передбачено: *попередню, первинну, додаткову, повторну експертизи*, у разі потреби, за рішенням суб'єкта нормотворення або за ініціативою його розробників; *соціологічна експертиза*, у разі, коли проект нормативно-правового акта має суспільне значення; *кримінологічна експертиза*, у разі, коли проекти нормативно-правових актів стосуються питань регулювання економічної, фінансово-банківської, страхової та іншої діяльності, яка може впливати на рівень криміналізації суспільства [19].

Вважаю, що проекти законів повинні направлятися на проведення обов'язкових експертиз (наукова, юридична, гендерна, антикорупційна, антидискримінаційна, фінансово-економічна) та

спеціальних, обов'язковість яких визначена в законах для окремих правовідносин (екологічна, експертиза на відповідність *acquis communautaire*).

Зважаючи на значну кількість видів експертиз проектів законів, підтримую позицію О. В. Богачової про необхідність створення Національної координаційної комісії з експертизи законопроектів та наділення її повноваженнями в сфері організації експертного аналізу проектів законодавчих актів [2, с. 28], що дозволить зробити експертизу не разовим заходом, а комплексом необхідних заходів, спрямованих на вдосконалення вітчизняного законодавства.

Проведення експертизи у законодавчому процесі спрямоване на вдосконалення проектів законів, тому експертні висновки повинні мати практичне використання. Для цього необхідно у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» та інших нормативно-правових актах, що регулюють нормотворчий процес суб'єктів законодавчої ініціативи, закріпити обов'язок розробників проектів законів корегувати їх відповідно до експертних висновків/пропозицій чи письмово мотивувати причини відмови від них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Богачова О. В. Нариси із законотворення / О. В. Богачова. – Кам'янець-Подільський: Рута, 2013. – 224 с.
2. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О. В. Богачова. – К., 2013. – 39 с.
3. Богачова О.В. Сучасні реалії інституту експертизи законопроектів в Україні / О.В. Богачова // Право та управління. - 2012. - № 2. – С. 30-42.
4. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів від 24 липня 2015 року № CDL-AD(2015)013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3)
5. Доповідь та дорожня карта «Щодо підвищення внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Петра Кокса. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
6. Звіт про наукову діяльність Національної академії правових наук України у 2015 році / упоряд.: Д. В. Лук'янов, Л. І. Летнянчин, Є. А. Гетьман. – Х. : Право, 2016. – 278 с.
7. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України : техніко-технологічні аспекти : монографія / В.М. Косович ; Міністерство освіти і науки України, Львівський національний університет імені Івана Франка. - Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. – 566 с.
8. Переглянутий Статут Європейської Комісії за демократію через право, прийнятий Комітетом Міністрів 21 лютого 2002 року на 784-му засіданні Постійних представників Міністрів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute
9. Про екологічну експертизу: Закон України від 09 лютого 1995 року № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 8. – Ст. 54.
10. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08 вересня 2005 року № 2866-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 52. - Ст. 2693.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. - № 84. – Ст. 36.

12. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 29. – Ст. 367.
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2016 року № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. - № 87. – Ст. 156.
14. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 32.
15. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22 травня 2006 року № 428. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3>
16. Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України: Розпорядження Президента України від 30 травня 1997 року № 221/97-рп // Офіційний вісник України. – 1997. - № 22. –Ст. 32.
17. Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 року № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 63. – Ст. 7.
18. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 14. – Ст. 412.
19. Проект Закону про нормативно-правові акти (№ 0922 від 12.12.2012). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021
20. Проміжний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3)
21. Радейко Р.І. Теоретико-правові засади формалізації права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р. І. Радейко. – Л., 2013. – 19 с.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ В РОЗРІЗІ УЧАСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ В ТАКИХ ПРОЦЕДУРАХ

Анатолій ОСАДЧУК

Слухач кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту

Національної академії державного
управління при Президентові України

У статті аналізуються повноваження комітетів Верховної Ради України, їхня участь у парламентських процедурах, а також шляхи удосконалення нормативно-правової бази задля підвищення ефективності роботи Комітетів та посилення їхньої ролі в парламентській діяльності.

Постановка проблеми. У статті піднімається проблема низької ефективності діяльності комітетів Верховної Ради України як основних робочих органів парламенту. Досліджується роль комітетів у діяльності Верховної Ради України та пропонуються шляхи щодо підвищення такої ролі та покращення ефективності роботи парламентських комітетів.

Актуальність дослідження. На сьогоднішній день майже у всіх країнах світу ефективна робота парламенту залежить від налагодженої системи роботи парламентських комітетів. Всі важливі питання, які виносяться на розгляд парламенту, проходять через комітети. Якщо парламентські комітети займають головну роль у прийнятті рішень, то, врешті-решт, такі рішення є більш професійними та фаховими. Водночас на цей час в Україні роль парламентських комітетів значно зменшена, що призводить до того, що в стінах Верховної Ради України приймається багато нефахових, популістських рішень.

Аналіз основних наукових досліджень. Питання діяльності парламентських комітетів досліджували ряд науковців, зокрема: Держалюк О.М., Порубенський О.М., Перерва Ю.М. та ін. В їхніх працях висвітлювалися питання ролі парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом, процедури опрацювання законодавчих актів у комітетах, місця та ролі парламентських комітетів в системі державних органів.

На сучасному етапі розвитку парламентаризму практично всі парламенти у розвинених державах спираються у своїй роботі на комітети (комісії). Комітети є основними робочими органами парламенту, які призначені своєю роботою сприяти безперервній діяльності органу законодавчої влади. Діяльність багатьох парламентів забезпечується, в першу чергу, наявністю сильної системи комітетів. Саме в них концентрується основна політична і законодавча влада парламенту і відбувається процес ухвалення рішень. Одне з вирішальних питань у розбудові сильної і ефективної системи комітетів пов'язане з реальними повноваженнями самих комітетів [5]. Не можна не погодитися, що найефективнішими є ті системи комітетів, де вони мають суттєвий вплив як на характер законопроектів, які подаються на розгляд парламенту, так і на розклад та обставини проходження цих законопроектів аж до стадії обговорення парламентом у повному складі [6].

Правовий статус Комітетів Верховної Ради України визначається Конституцією України, законами України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України» та частково деякими іншими нормативно-правовими актами. Слід зазначити, що вищевказані законодавчі акти наділяють Комітети низкою важливих функцій і повноважень. Зокрема, стаття 89 Конституції України закріпила, що Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій

відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України. [1]

Разом з тим, Законом України «Про комітети Верховної Ради України» на комітети покладено наступні функції: законопроектну, організаційну, контрольну[3].

Законопроектна функція комітетів полягає в:

- розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України;
- попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України;
- доопрацюванні окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях;
- попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України;
- узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів;
- внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи. [3]

Організаційна функція комітетів полягає в:

- плануванні своєї роботи;
- проведенні збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань;
- попередньому обговоренні кандидатур посадових осіб, яких обирає, призначає, затверджує або надає згоду на їхнє призначення Верховна Рада України;
- підготовці питань на розгляд Верховної Ради України;
- участі у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України;
- прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій, роз'яснень;
- розгляді звернень, що надійшли до комітету;
- участі в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями;
- підготовці письмових звітів про підсумки своєї діяльності;
- забезпеченні висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації.

Контрольна функція комітетів полягає в:

- аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб;
- участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»;
- контролі за виконанням Державного бюджету України для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів;
- організації та підготовці парламентських слухань та слухань у комітетах;
- підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету;
- взаємодії з Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;
- направленні матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їхнім посадовим особам;
- погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні і ліквідації спеціальних державних органів.

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що парламентські комітети наділені значними повноваженнями і відіграють одну з основних ролей у діяльності Верховної Ради України, зокрема в парламентських процедурах.

Водночас на сьогодні роль комітетів Верховної Ради України в її діяльності є не надто високою, точніше сказати, ця роль штучно применшується.

У доповіді щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, яка підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європарламенту, є дуже слушне зауваження з приводу цього. Зокрема йдеться про те, що у парламентах багатьох розвинених демократичних країн комітети відіграють ключову роль у розгляді законодавчих пропозицій та внесенні до них поправок. Така роль комітету зазвичай позиціонується вище за політичні розбіжності, оскільки депутати з різних партій, незважаючи на різну партійну філософію, працюють разом для комплексного покращення законодавства. З різних причин комітети Верховної Ради України часто не відіграють визначальної ролі в опрацюванні законодавства. Комітетам відводиться лише 30 днів для опрацювання законопроекту та винесення щодо нього висновку, чого зазвичай замало для здійснення глибокого аналізу. Крім того, деяким комітетам бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали народним депутатам допомогу в експертному опрацюванні законопроектів. Зрештою, під час пленарних засідань рекомендації комітетів доволі часто відхиляються, навіть у випадках, коли комітет оцінює законопроект як неконституційний [4].

Також, слід зазначити, що навіть, якщо комітет фахово розглядає законопроект і надає парламенту професійний висновок, такий висновок доволі часто взагалі не враховується при розгляді законопроекту в сесійній залі парламенту. Визначальну роль при голосуванні за законопроект у стінах Верховної Ради відіграють прийняті фракціями та групами політичні рішення щодо того, як голосувати за законопроект, а не висновки комітетів. Але ж без якісного опрацювання законопроекту в комітеті народним депутатам, які не є широкопрофільними фахівцями у всіх сферах, важко буде в сесійній залі зрозуміти суть законопроекту, який виноситься на розгляд. Тому дуже часто в українському парламенті депутати голосують за законопроект, але не орієнтуються в його змістовній частині.

Також одним з недоліків роботи парламентських комітетів є те, що наглядова роль комітетів (контрольна функція) ускладнюється фактом невідповідності компетенції комітетів повноваженням конкретних міністерств. Кількість комітетів Верховної Ради України визначається на початку кожного скликання. Наразі Верховна Рада України налічує 27 комітетів і одну спеціальну комісію з питань приватизації. Відповідно до міжнародних стандартів це відносно велика кількість постійних комітетів. Крім того, кількість членів того чи іншого комітету сильно відрізняється – від 7 до 33-ох членів. [4]

На мою думку, необхідно розглянути можливість зменшення кількості комітетів до приблизно 20, з повноваженнями, які якомога чіткіше будуть співвідноситись з повноваженнями профільних міністерств в Уряді. Ця ідея ґрунтується ще й на тому, що постійно зростаюча кількість комітетів ВРУ пояснюється політичною потребою задоволення вимог політичних фракцій. Тому у Верховній Раді України слід застосувати метод розподілу посад, який використовується у парламентах європейських країн, зокрема, який застосовується і в Європейському парламенті (за методом д'Онדה місця розподіляються послідовно, одне за іншим. На кожному кроці чергове місце присуджується тій партії, яка володіє найбільшою квотою, що обчислюється за певною формулою) [4].

Це в свою чергу дозволяє забезпечити неупереджений розподіл посад у комітетах, відповідно до суворой пропорційності між кількістю депутатів у фракції/групі та зайнятими посадами, а отже, на підставі виключно статистичного підходу, а не політичних ігор.

Висновки. Підбиваючи вищезазначене, можна підсумувати, що діяльність багатьох парламентів забезпечується в першу чергу наявністю сильної системи комітетів. Саме в них концентрується основна політична і законодавча влада парламенту і відбувається процес ухвалення рішень. Одне з вирішальних питань у розбудові сильної і ефективної системи комітетів пов'язане з реальними повноваженнями самих комітетів.

Водночас виходячи з вищевикладеного, можна дійти висновку, що парламентські комітети наділені значними повноваженнями і відіграють одну з основних ролей у діяльності Верховної Ради України, зокрема в парламентських процедурах.

Водночас на сьогодні роль комітетів Верховної Ради України в її діяльності є не надто високою, точніше, штучно применшується. На практиці положення законодавства, якими комітетам надані такі

повноваження, часто ігноруються і не виконуються. У зв'язку з цим можна дійти висновку, що необхідно запровадити механізм, який буде забезпечувати виконання законодавства в частині повноважень парламентських комітетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) – режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/254к/96-вр>.
2. Закон України «Про регламент Верховної Ради України»: (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133) – режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>.
3. Закон України «Про комітети Верховної Ради України»: (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст.134) – режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/116/95-вр>.
4. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної ради України : Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004 – режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.
5. Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л. Законотворчий процес в Україні – К.: Реферат, 2006. – 424 с.

МЕХАНІЗМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Артем ГАНДЗЮК

аспірант кафедри парламентаризму

та політичного менеджменту

Національної академії державного управління

при Президентові України

У статті розкрито складові механізми організаційного забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України: формування парламентських фракцій/груп на основі правових відносин між керівником фракції та її членами; добровільне об'єднання народних депутатів у фракції/групи на засадах спільних цінностей; формування позитивного іміджу керівника депутатської фракції/групи; проаналізовано проблеми та запропоновано шляхи вдосконалення.

Постановка проблеми. Розглядаючи Україну як сучасну демократичну державу, звертаємо увагу на роботу її парламенту як вищого представницького органу законодавчої влади, який виконує такі ключові завдання у сфері державотворення, як представництво інтересів усього народу на загальнодержавному рівні та в міжнародних відносинах, втілення волі народу у формі прийняття законів, контроль за їх виконанням. І головне – на діяльність депутатських фракцій (груп), які є «об'єднанням депутатів у парламенті, утвореним за нормами спеціального закону або парламентського регламенту» [1].

Депутатські фракції (групи) є необхідним елементом ефективності роботи комітетів і депутатів Верховної Ради України, засобом збору й обміну інформацією, основним органом для узгодження законопроектів. Крім того, вони виступають дослідницькою структурою, що справляє вплив на результати законотворчої роботи, а також істотним засобом впливу на організацію роботи Верховної Ради (ВР).

Наприклад, у ВР України VIII скликання функціонує шість депутатських фракцій і дві депутатські групи, основними завданнями яких є досягнення «фракційної стабільності, що обумовлена природною необхідністю консолідації зусиль депутатів для досягнення цілей парламентських фракцій» [2]. Однак досягнути цілей парламентських фракцій, на наш погляд, досить складно, тому що вони сформульовані не досить чітко, власне, так як і цілі більшості парламентських партій, «на основі яких вони формуються» (ст. 58) [1], а консолідація зусиль депутатів ускладнюється ще й тим, що згідно з Регламентом ВР України «при формуванні депутатської фракції (групи) до її складу також за умови додержання засад діяльності такої фракції можуть увійти народні депутати, обрані в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами в народні депутати шляхом самовисування, або народні депутати, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла участь у розподілі депутатських мандатів».

Не зважаючи на те, що Закон України «Про регламент Верховної Ради України» [1] передбачає велику кількість парламентських процедур, таких як: місце проведення та мова ведення засідань; відкритість і гласність роботи; закриті пленарні засідання; розміщення депутатів у залі; запрошення на пленарне засідання; форми та умови роботи; види забезпечення роботи; алгоритми та сценарні плани проведення засідань; відповідальність учасників; організація голосування; види рішень; дотримання дисципліни та норм етики; формування органів ВР та їхніх керівників та ін., все ж у ньому відсутні чіткі позиції, які б сприяли реалізації принципу вільного мандата народного депутата, а отже, і формуванню

депутатських фракцій (груп) на основі спільної системи цінностей, світогляду, позицій щодо векторів розвитку держави і суспільства.

Це зумовлює необхідність дослідити механізми організаційного забезпечення фракційної стабільності ВР України та розробити пропозиції щодо їх удосконалення.

Аналіз досліджень та публікацій.

Ідея вільного представницького мандату ґрунтується на ідеях природного права людини, починаючи з часів прийняття Декларації прав людини і громадянина (1789 р., Франція) та Конституції Франції (1791 р.), у яких були закладені ідеї розподілу влад Шарля Монтеск'є та вільного мандату парламентарів Емануїла Сієса. Також ця ідеї була використана у конституціях багатьох країн світу, зокрема в Нідерландах (1798 р.), Іспанії (1812 р.), Португалії (1822 р.), Італії (1848р.), Греції (1864 р.), Німеччині (1871 р.) [3]. Парламенти у цих державах стали інститутом опосередкованого народовладдя, за якого народ керує державою через своїх представників у представницьких органах влади (парламентах), дотримуючись принципів розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову [4].

Вітчизняні науковці Ярмиш О.Н. та Серьогін В.О. також вважають, що вільний депутатський мандат — це строкове уповноваження особи (мандатарія) на здійснення представницької влади в об'ємі, делегованому сувереном влади — народом (мандатором), підтверджене фактом обрання депутата на відповідну посаду. Він діє, як правило, у демократичних країнах [5].

Більшість науковців визнають, що демократія є неможливою без політичних партій, що борються за владу, використовуючи при цьому конституційні форми й методи [6], адже «жоден великий народ ніколи не міг управлятися сам собою. В реальному житті всі демократії управляються політичними партіями» [7].

Цю думку відстоюють також В. Смолій, О. Реєнт, Ю. Терещенко, які вважають, що розвиток будь-якого парламенту безпосередньо пов'язаний з формуванням багатопартійної системи в країні [8], адже саме така політична система передбачає існування вільного формування депутатського об'єднання такого як фракція чи група.

Наявність депутатських фракцій (груп) у парламенті забезпечує паритетність провладних та опозиційних політичних сил, сприяє вільному волевиявленню народних депутатів, а не лише партій, до яких вони належать, та реалізує принцип вільного мандату народного депутата.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Загальна постановка проблеми, на наш погляд, визначається тим, що демократичний парламент не може працювати без депутатських фракцій, оскільки вони структурують парламент за партійною ознакою, входять до фахово-політичного складу парламентських комітетів, комісій та інших органів парламенту. Таким чином, депутатська фракція знаходиться не тільки в епіцентрі парламентської діяльності, але й виконує посередницьку місію між окремими депутатами і парламентом, між своєю партією та її представниками в різних гілках влади, між партійними організаціями і парламентськими комітетами, між засобами масової інформації і політичними керівниками в парламенті та уряді, зрештою, між виборцями і владою. Вона виступає посередником при знаходженні балансу між різними інтересами, позиціями партійних керівників і загальноприйнятним рішенням, між політичною конкуренцією та досягненням консенсусу, тобто прийняттям ефективних загальнодержавних рішень.

У зв'язку з цим одним із механізмів організаційного забезпечення фракційної стабільності ВР України ми визначаємо наявність чіткого алгоритму формування депутатської фракції/групи, визначеного законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [1]. Це передбачає:

- Подання письмового повідомлення про формування депутатської фракції/ групи.
- Затвердження голови депутатської фракції/ групи та заступників.
- Інформування головуєчим на ВР України про сформованість депутатської фракції/ групи.

Ці алгоритмічні дії, визначені в чинному законі, мають, на наш погляд, як переваги, так і перешкоди щодо фракційної стабільності ВР України.

Розглянемо їх.

1. Умови подання письмового повідомлення про формування депутатської фракції/групи визначені ст. 60 чинного закону: кожна депутатська фракція/група реєструється в Апараті ВР України, умовою якої є надходження до нього підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції/групи, письмового повідомлення про сформування депутатської фракції/групи.

У письмовому повідомленні зазначають:

- повну (та, за наявності, скорочену) назву депутатської фракції/групи, її персональний склад;
- партійну належність членів депутатської фракції/групи;
- прізвища голови депутатської фракції/групи та її заступників з розрахунку не більше одного на 15 членів депутатської фракції/групи.

Повна та скорочена назва депутатської фракції/групи має збігатися з назвою відповідної політичної партії та не повинна співпадати з назвами зареєстрованих депутатських фракцій/груп.

Перевагою, на наш погляд, є те, що передові позиції має та політична партія, яка стала парламентською і має свого політичного лідера, який апriorі стає головою парламентської фракції; перешкодою – обмеження в кількісному складі фракції, до якої за ціннісними орієнтирами може увійти і більша кількість парламентарів, аніж та, що визначена частиною четвертою статті 59 Регламенту ВР України.

Наприклад, у провідних європейських парламентах існує практика формування парламентських фракцій/груп від однієї особи і більше, яка є чіткою і негроміздкою.

2. Особливістю формування парламентської фракції є те, що головою фракції/групи, як правило, призначається керівник політичної партії, а її заступниками – представники фракції/групи. При цьому чинним Регламентом ВР України не передбачено дискусії навколо осіб заступників голови фракції/групи, і це є однією з причин латентного (прихованого) конфлікту і одним із чинників нестабільності фракції/групи в майбутньому.

На наш погляд, має бути розгорнута дискусія навколо осіб заступників голови фракції/групи. Це потребує внесення відповідних змін у чинний закон, в якому має бути також передбачено чітке розмежування їхніх функцій.

Регламентом ВР України також не передбачені вимоги до якості виконання керівником фракції/групи власних повноважень, не визначено міри відповідальності. Тому важливим є відкрите та системне інформування в ЗМІ про порушення дисципліни та етики поведінки як керівниками, так і заступниками та членами фракцій/груп, а також про недостатній контроль з боку їхніх керівників за діяльністю фракції/групи.

3. Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції/групи головуєчій на пленарному засіданні інформує народних депутатів ВР України про реєстрацію такої депутатської фракції/групи, її кількісний склад, голову депутатської фракції/групи та його заступників. Інформаційні матеріали про депутатську фракцію/групу після її реєстрації надаються народним депутатам. У такому ж порядку повідомляється про зміни в складі депутатської фракції/групи. Однак чинним законом не передбачено чітких вимог щодо утримання парламентських фракцій.

До наступного механізму організаційного забезпечення фракційної стабільності ВР України ми відносимо *процедуру узгодження основних принципів об'єднання народних депутатів у парламентські фракції*.

Так, при вступі до парламентської фракції/групи народні депутати дотримуються, як правило, основних принципів відповідної політичної партії, які визначені її статутом та передвиборчою програмою. Проте, як свідчать матеріали, подані нами у таблиці (див. табл.1), у статутних матеріалах цілі діяльності парламентських партій ВР України VIII скликання визначені не чітко і тому більшість народних депутатів посилаються скоріше на власне почуття довіри до тієї чи іншої партії чи її лідера, аніж на її програмні засади.

Таблиця 1

**МЕТА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПАРТІЙ ВРУ VIII СКЛИКАННЯ,
ВИЗНАЧЕНА В ЇХНІХ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТАХ**

| Фракції (групи) | Мета партії |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| фракція партії "Блок Петра Порошенка" | розбудова суверенної, правової, демократичної, соціально-орієнтованої, економічно розвиненої держави http://solydarnist.org/?page_id=871 |
| фракція партії "Народний фронт" | сильна, незалежна Україна, яка спроможна своїми силами захистити себе від зовнішнього ворога, гарантувати безпеку, забезпечити права і свободи своїх громадян, провести всебічні реформи, необхідні для досягнення європейських соціальних стандартів http://koo.nfront.com.ua/ru/programma_partii |
| фракція партії "Об'єднання "САМОПОМІЧ" | християнська мораль та здоровий глузд https://uk.wikipedia.org/wiki |
| фракція партії "Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина" | дотримання Конституції України, чинного законодавства, своїх програмних документів і цього Статуту http://batkivshchyna.te.ua |
| фракція Радикальної партії Олега Ляшка | суспільство рівних можливостей та загального добробуту http://liashko.ua/program?attempt=1 |
| фракція партії "Опозиційний блок" | відмовитися від радикальних рішень, що можуть підірвати мир в Україні. Засвідчити прагнення нашої держави до нейтралітету та збереження позаблокового статусу. http://opposition.org.ua/uk/platform.html |
| група "Воля народу" | формування конструктивної опозиції чинній владі https://uk.wikipedia.org/wiki |
| група "Партія "Відродження" | відстоює інтереси народу України, який об'єднується за територіальним принципом в громади вільних мешканців http://narodna.pravda.com.ua/politics/4688a6c5e0e5b/ |

Аналізуючи табл. 1, визначаємо, що для стабільнішого структурування парламенту важливим є узгодження цілей такого об'єднання народних депутатів, як депутатська фракція/група. Для цього перед оформленням письмового повідомлення про сформованість фракції бажано подати особисту заяву народного депутата про вступ до фракції/групи у формі меморандуму (угоди) – нормативного документа - про членство у фракції/групі, в якому передбачити заходи з дотримання основних принципів об'єднання та способи моральної відповідальності за відмову від узгодженого способу голосування та вихід із фракції/групи. Адже моральна відповідальність розглядається в теорії як здатність передбачити наслідки кожного свого вчинку і прагнення запобігти можливому негативному ходу подій [9]. Кожний людський вчинок як наслідок обраного рішення в ситуації морального вибору так чи інакше порушує інтереси інших людей, суспільства.

Оскільки моральний вибір виражає реальний зв'язок особистості з іншими людьми, а отриманий результат набуває певного значення для інших людей, це завжди накладає відповідальність на особистість, яка умовно поділяється на внутрішню та зовнішню.

Внутрішня моральна відповідальність є атрибутом такої моральної категорії, як *сумління*; вона виражає спроможність особистості усвідомлювати наслідки своїх вчинків, діяти відповідно до цих усвідомлень, керуючись нормами моралі. Внутрішня моральна відповідальність є екзистенційною,

«коли людина відповідальна за все і її не влаштовують «заспокійливі» міркування відносно того, що, мовляв, усе передбачити неможливо, а вище голови не стрибнеш» [10].

Зовнішня моральна відповідальність виявляється у вигляді *санкцій* суспільства на дії особистості.

Морально відповідальна особистість спроможна правильно зрозуміти потреби інших людей як своєї особисті, їй притаманна свобода дії, свобода вибору, вона здатна осмислено, з урахуванням можливих наслідків обирати той або інший варіант поведінки, — а тому має нести відповідальність за обране і вчинене нею.

Народні депутати України хоч і мають депутатський імунітет, все ж вони не можуть уникнути від моральної (особливо, екзистенційної) відповідальності.

Тому вважаємо, що:

- у разі відмови голосувати за узгоджене рішення народний депутат має вільно публічно висловити власну особливу думку на засіданні фракції/групи до початку голосування на засіданні сесії ВРУ, якщо його позиція не збігається з позицією фракції/групи;

- у разі виходу народного депутата із фракції/групи за власним бажанням інші фракції/групи не повинні його приймати, що свідомо обмежить його дії згідно з Регламентом ВР України, а також обмежить і дії фракції/групи, адже у випадку розпуску фракції/групи персональний склад органів ВР України не переглядається.

Дотримання добровільного характеру об'єднання депутатів фракцій/груп за Регламентом ВР України сприяє вільному формуванню на першій сесії ВР України її керівництва та інших органів державної влади.

Тобто відсутність або нечітке визначення мети депутатського об'єднання призводить до фракційної нестабільності парламенту, і тому важливим при формуванні депутатської фракції/групи є узгодженість та коригування мети діяльності і на її основі – формування подальшого плану дій фракції/групи.

Наступною (третьою) складовою механізму організаційного забезпечення фракційної стабільності ВР України ми визначаємо *формування іміджу керівника* депутатської фракції/групи, який згідно з Регламентом ВР України має такі повноваження:

- складання розкладу засідань;
- забезпечення відвідання засідань і сесій Верховної Ради членами об'єднання;
- спостереження за тим, щоб члени об'єднання були вчасно поінформовані про прийняті рішення на Погоджувальній раді ВР України та голосували відповідно до політичної лінії фракції/групи;
- представлення фракції/групи у відносинах з органами публічної влади, засобами масової інформації та громадянами.

Керівник фракції/групи має бути спроможний забезпечити дотримання народними депутатами визначеного Регламентом ВР порядку на різних сесійних заходах, які згідно ст. 9 Регламенту ВРУ сесії ВР складаються з:

а) засідань Верховної Ради, комітетів, тимчасових слідчих комісій, тимчасових спеціальних комісій, депутатських фракцій/груп;

б) зустрічей із виборцями;

в) участі в парламентських слуханнях з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання (ст. 233 Регламенту).

Як свідчать статистичні дані, найбільш проблемними є дотримання членами депутатських об'єднань порядку відвідання ними засідань і сесій ВР та відповідальності керівників фракцій/груп за їхні порушення. При цьому відмічаємо, що в будь-якій організаційній структурі, якщо керівник не спроможний забезпечити дисципліну в організації, він має бути звільнений з цієї посади або нести відповідальність. У фракціях/групах, на жаль, така міра відповідальності не передбачена. Хоча чим вищий рівень посади, а народний депутат – це одна з найвищих посад у парламентсько-президентській державі, тим рівень відповідальності має бути більшим.

Відповідальність в теорії поділяється на соціальну, моральну, політичну, юридичну, професійну, компетенційну. Соціальна відповідальність залежить від вимог суспільства; моральна – від самої особистості, традицій та культури народу; юридична і політична – від чинного законодавства; професійна й компетенційна – від посадових обов'язків.

Невідповідальний керівник фракції/групи формує негативний імідж свого політичного об'єднання і політичної партії в цілому. Тому важливим є забезпечення відповідних умов для сприяння роботі керівника фракції/групи та формування його позитивного іміджу, а в разі неможливості – звільнення його з посади.

Висновок

Дотримання законодавчо визначеного чіткого алгоритму формування парламентських фракцій/груп, принципу добровільного об'єднання народних депутатів на засадах спільних цінностей та поглядів, формування позитивного іміджу лідера фракції/групи є основними складовими механізму організаційного забезпечення фракційної стабільності ВР України. Удосконалення цього механізму сприятиме більш успішній реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [11].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
2. Гандзюк А.М. Фракційна стабільність парламентів у забезпеченні кадрової політики державного управління / А.М.Гандзюк // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю.В.Ковбасюка, А.І.Семенченка, С.В.Загороднюка]. – Київ: НАДУ, 2015. – С. 376-378.
3. Бакаєв Ю., Борденюк В., Василевський О., Кальниш Ю., Логунова М. Вибори – шлях до демократичного суспільства: Метод. матеріали з питань виборчого процесу / Українська академія держ. управління при Президентові України / В.М. Князев (ред.). – К. : Вид-во УАДУ, 2002.- С. 27 – 28.
4. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Жакке Ж.-П.; [пер. с франц. В. В. Маклакова]. – М.: Юрист, 2002. – 365 с.; с. 59.
5. Ярмиш О.Н., Сербогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 653 с.
6. Козлов А. Е. Депутатские фракции в парламентах / А. Е. Козлов //Российская Федерация. – 1994. – №1. – С. 59 – 61.
7. Гамбаров Ю. С. Политические партии в их прошлом и настоящем /проф. Ю. С. Гамбаров. – СПб.: Тип. Альтшулера, 1905. – 48 с.
8. Десять років незалежності України: минуле та сучасне державотворення : наук. збірник / [редкол. : В. Смолій, О. Реєнт, Ю. Терещенко та ін.]; Бердян. інститут підприємництва та ін. – К., 2003. – 431 с.
9. Лозовой В.О., Панов М.І. Етика: навчальний посібник. – К., 2002. -224 с.
10. Моральна відповідальність, сутність і специфіка <http://www.br.com.ua/referats/Culture/30823-5.html>
11. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>

ПРОБЛЕМА ГЕНДЕРНОЇ НЕРІВНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

Ірина ГЕТЬМАН-П'ЯТКОВСЬКА

кандидат юридичних наук, доцент

У статті досліджується проблема гендерної нерівності та співвідношення жінок і чоловіків в українському парламенті як представницькому органі державної влади. Зроблено висновок про те, що жінки є не достатньо представлені в політичній та законотворчій діяльності України, причиною чого є традиційна стереотипність та прогаліни в законодавстві.

Постановка проблеми. Рівноправна участь жінки в парламентському житті України залишається проблемною. До активної участі жінки в політиці скептично ставляться як чоловіки, так, як не дивно, і більшість жінок. Проблема полягає в існуванні традиційних стереотипів щодо участі і ролі жінки в політичному, державному житті. Усталеною є думка про місію жінки як берегині в сім'ї, родинному середовищі. Є необхідність обговорити та підтримати ідею про місію жінки як берегині в державі в статусі політичного та державного діяча.

Мега дослідження. Проаналізувати кількісний склад парламенту України I–VIII скликань стосовно гендерного представництва. Виявити закономірності і тенденції обрання жінок на виборну посаду парламентаря. Систематизувати інформацію та надати пропозиції щодо вирішення зазначеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання гендерної нерівності в політичній і парламентській діяльності викликає резонанс в обговореннях як громадськості, так і наукової спільноти. Питанню участі жінок у політиці було присвячено розділ у статті «Ключові проблеми парламентської етики. Реформа парламенту в оцінках експертів» авторів Ю. Тищенко і Ю. Каздобіної [1, с. 14–22]. Як зазначили дослідниці, в процесі обговорення питання, чоловіки були проти спеціальних заходів для збільшення чи стимулювання участі жінок у політиці. Жінки висловилися на підтримку квотування як засобу позитивної дискримінації жінок з метою виправити нерівне представництво, що існує протягом багатьох років в парламенті. Думка, що об'єднала сторони, є такою: парламентарів слід обирати за професійними якостями, а не за статтю [1, с. 21].

У колективній монографії «Правові засади формування та розвитку гендерного середовища в Україні» [2] та збірнику наукових праць «Європейський правовий вибір гендерно-чутливої політики» [3] професор Оніщенко Н. М. висловила не тільки за юридичне закріплення рівності прав, рівності можливостей між чоловіком і жінкою, а й визнання рівності результатів між ними. На думку професора, слід не лише декларувати, а й забезпечувати і охороняти цю триєдність правовими засобами.

Виклад основного матеріалу. Серед демократичних цінностей суспільства є втілення ідеї парламентаризму та гендерної рівності. Це передбачає рівне представництво чоловіків і жінок у суспільно-політичному житті держави.

Термін парламентаризм походить від французької мови (parlementarisme – парламентська система). Під парламентаризмом розуміють систему організації державної влади, для якої характерним є визнання провідної або істотної ролі парламенту [4, с. 435–436]. Термін парламент походить від англійської мови (parliament – розмова) та французької (parler – говорити). Під парламентом слід розуміти загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно, і головним призначенням якого є здійснення законотворчої діяльності [4, с. 434].

Велике значення ідеї парламентаризму полягає в залученні громадян через їхні представницькі органи до управління державою. Ключем представницького характеру парламенту є виборність, тобто

парламент повністю або частково формується шляхом прямих, таємних, рівних виборів та діє на принципах колегіальності. Парламент є загальнонаціональним органом, акти якого чинні на всій території держави і є загальнообов'язковими, у разі невиконання яких держава може застосувати силові засоби.

На думку професора В. М. Шаповала, виборне політичне представництво через парламент пов'язане насамперед не з функціонуванням цього органу, а з діяльністю депутатів. Тому представницький характер парламенту є опосередкованим, у його основу покладено мандати депутатів. Представництво депутатів засвідчує лише спосіб формування парламенту через виборність та колегіальний характер і не відображає функціонального призначення цього органу законодавчої влади. [4 с. 434].

На сьогоднішній день парламент є єдиним органом законодавчої влади, що зафіксовано у конституціях деяких держав, тих, що прийняли британську конституційну модель. Хоча Україна не є наступницею британської конституційної моделі, але зміст ст. 75 Конституції України де: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада», свідчить про прагнення слідувати кращим зразкам парламентаризму та ліберальної демократії.

Сама ідея парламентаризму в Україні вперше набула оформлення на офіційному рівні з прийняттям Закону України «Про назву, структуру і кількісний склад парламенту України» в 1993 році. В цьому правовому акті визнано термін «парламент» і позначено ним єдиний законодавчий орган – Верховну Раду. Тому поняття «законодавча влада» стало синонімічне поняттю «парламент». Викладена теорія може бути мертвою без практики, у свою чергу практика є безсилою без теорії. З точки зору функціонального підходу, парламентаризм вказує як на сутність повноважень різних гілок влади в механізмі здійснення державної влади, так і позначає волевиявлення народу на законодавчому референдумі.

Вагомим показником якісного представництва у політиці є гендерна рівність, тобто мова йде як про кількісне представництво чоловіків і жінок в політичному житті держави, так і про однакові вимоги до рівня освіти, моральних якостей, професійного і життєвого досвіду.

Слід згадати, що в жовтні 2013 року у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання з вирішення проблем забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків та дієві шляхи їх вирішення. Під час обговорення наголошувалось, що вказана проблема є невід'ємною складовою державної політики, а також частиною міжнародних зобов'язань України. Підписавши низку міжнародних документів як універсального, так і регіонального рівня наша держава зобов'язалась утверджувати гендерну рівність. Реальним виміром удосконалення законодавства у сфері гендерної рівності в Україні має стати збільшення участі жінок у суспільно-політичному житті країни та органах державної влади всіх рівнів.

Світовий економічний форум (World Economic Forum) опублікував щорічне глобальне дослідження «Індекс гендерного розриву 2015» ([The Global Gender Gap Index 2015](#)) із супроводжуючим його рейтингом країн світу за показником рівноправності чоловіків та жінок. Згадане дослідження проводиться вже десять років поспіль і дозволяє здійснити аналіз динамічних змін гендерної рівності як в Україні, так і в інших країнах світу.

Так, за міжнародним індексом гендерного розриву який характеризує нерівні можливості реалізації жінок і чоловіків у різних суспільних сферах серед 145 країн світу Україна посіла лише 67 місце між Гайаною (66) та Малаві (68) у 2015 році і порівняно з попереднім дослідженням погіршила свої позиції на 11 пунктів. Лідером рейтингу є Ісландія. До першої десятки країн із гендерною рівністю також увійшли Норвегія, Фінляндія, Швеція, Ірландія, Руанда, Філіппіни, Швейцарія, Словенія та Нова Зеландія. Останні сходинки рейтингу зайняли Сирія, Пакистан та Ємен. У дослідженні вимірювалися розрив між чоловіками та жінками за різними показниками в чотирьох основних сферах: економічна участь та можливості, рівень освіти, здоров'я та тривалість життя і політичні права обох статей. Найгірші позиції в оцінці гендерної рівності має Україна, яка займає у сфері політичних прав 107 місце. Зокрема, за співвідношенням жінок до чоловіків у парламенті Україна має індекс 0,14 (позиція в

рейтингу – 113); щодо розподілу посад міністрів – 0,12 (позиція в рейтингу – 111) , у той час коли рівність вимірюється одиницею [5].

Перед державою стоїть завдання зробити все для того, щоб знайти і на практиці реалізувати всі механізми та втілити гендерну рівність.

Для виконання цих прагнень 26 вересня 2013 року постановою Кабінету Міністрів України № 717 затверджена державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року. Програма мала на меті впровадження гендерних підходів у всі сфери життєдіяльності суспільства. Були запропоновані три варіанти розв'язання проблеми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Перший варіант передбачає удосконалення законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків шляхом приведення його у відповідність з міжнародними стандартами та законодавством Європейського Союзу.

Другий варіант передбачає формування в суспільстві культури гендерної рівності шляхом заохочення роботодавців до запровадження європейських стандартів рівності співробітників у сфері праці, навчання фахівців з гендерних питань, впровадження гендерних підходів у систему освіти, проведення інформаційних кампаній за участю засобів масової інформації, закладів культури та навчальних закладів з метою запобігання формуванню стереотипних уявлень про роль жінки і чоловіка.

Третій варіант передбачає комплексний підхід до розв'язання проблеми шляхом (назвемо лише основні):

- удосконалення законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, зокрема шляхом приведення його у відповідність з міжнародними стандартами та законодавством Європейського Союзу;
- здійснення заходів, спрямованих на розвиток у жінок лідерських навичок для участі у прийнятті управлінських рішень та навичок провадження підприємницької діяльності.
- підвищення рівня компетенції фахівців з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- виконання на постійній основі робіт із впровадження гендерних підходів у систему освіти;
- проведення інформаційних кампаній за участю засобів масової інформації, закладів культури та навчальних закладів з метою подолання стереотипних уявлень про роль жінки і чоловіка;
- розроблення механізму реалізації права на захист від дискримінації за ознакою статі та вжиття необхідних заходів за результатами розгляду випадків такої дискримінації;
- виконання договірних та інших міжнародних зобов'язань у частині забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- залучення до виконання завдань, передбачених Програмою, міжнародних організацій та громадських об'єднань, діяльність яких спрямована на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [6].

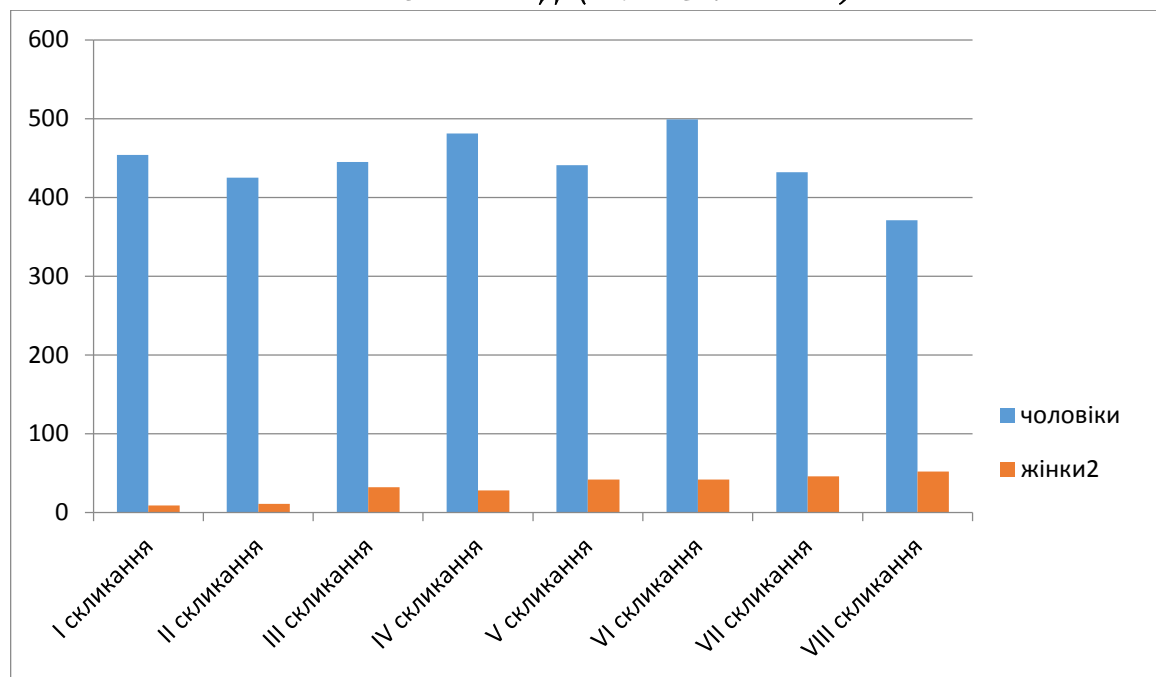
Дія цієї державної програми в 2016 році добігає кінця. Чи виправдали себе очікувані результати та чи має ефективність вказана програма? Загальний обсяг видатків для реалізації цієї програми склав 5897,14 грн., серед яких 1268,51 – державний бюджет, 1787,13 – місцеві бюджети та інші джерела – 2841,5. Тільки за 2016 рік обсяг фінансування закладений на рівні 898,84 грн. [6]. На що були витрачені державні кошти для реалізації цієї державної програми? Чи щось змінилось за роки дії програми? Так, багато виникає питань. Наведемо деякі відомі нам факти. Серед 27 працюючих комітетів Верховної Ради тільки п'ять комітетів очолюють жінки, а саме: комітет у закордонних справах, комітет з питань охорони здоров'я, комітет з питань податкової і митної політики, комітет з питань свободи слова та інформаційної політики та комітет соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення. У 10 комітетах жінки є заступницями голів комітетів, 14 жінок очолюють підкомітети. Слід звернути увагу,

що в 11 комітетах жінки не представлені жодним чином, серед них комітет з питань аграрної політики, комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства, комітет з питань бюджету, комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, комітет з питань запобігання і протидії корупції, комітет з питань науки і освіти, комітет з питань промислової політики та підприємства, комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю, комітет з питань транспорту, комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності [7].

Політика в Україні традиційно вважається чоловічою сферою впливу. Але при цьому третину всіх законодавчих ініціатив до Верховної Ради подають саме жінки. Так наведемо статистичні дослідження кількості парламентарів чоловіків і жінок за час діяльності Верховної Ради України I-VIII скликань (1900 – 2014 р.р.)

Серед депутатів восьмого скликання (обрані 2014 р.) 52 жінки та 371 чоловік. Так, порівняно до депутатів сьомого скликання (2012-2014 р.р.) де було 46 жінок народних депутатів та 432 чоловіки, серед депутатів шостого скликання (2007-2012 р.р.) 42 жінки та 499 чоловіків. Так, серед депутатів п'ятого скликання (2006-2007 р.р.) 42 жінки та 441 чоловік. Відзначаємо однакову тенденцію. Але серед депутатів четвертого скликання (2002-2006 р.р.) 28 жінок та 481 чоловік, а серед депутатів третього скликання (1998-2002 р.р.) 32 жінки та 445 чоловіків. Найменший показник участі жінок-депутатів знаходимо в другому скликанні (1994-1998 р.р.), де було 11 народних депутатів жінок та 425 чоловіків, та серед депутатів першого скликання (1990-1994 р.р.), де було 9 народних депутатів жінок та 454 чоловіки [8].

***ПОКАЗНИК ДИНАМІКИ ГЕНДЕРНОЇ НЕРІВНОСТІ В ПАРЛАМЕНТІ УКРАЇНИ –
ВЕРХОВНІЙ РАДІ (I–VIII СКЛИКАНЬ)***



Складена нами гістограма свідчить про кількісне домінування чоловіків у парламенті України. Зазначимо поступове збільшення кількості жінок від 1,9 % до 14 % за 25 років діяльності Верховної Ради, що має позитивну тенденцію, але є недостатньо переконливим в процесі реалізації Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року.

Таблиця 1

**СПІВВІДНОШЕННЯ ЧОЛОВІКІВ І ЖІНОК У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ
(I – VIII СКЛИКАННЯ)**

| № | Скликання Верховної Ради України | Чоловіки | Жінки | Відсоток (%) |
|----|----------------------------------|----------|-------|--------------|
| 11 | I скликання (1990–1994) | 454 | 9 | 1,9 |
| 22 | II скликання (1994–1998) | 425 | 11 | 2,5 |
| 33 | III скликання (1998–2002) | 445 | 32 | 7,2 |
| 44 | IV скликання (2002–2006) | 481 | 28 | 5,8 |
| 55 | V скликання (2006–2007) | 441 | 42 | 9,5 |
| 66 | VI скликання (2007–2012) | 499 | 42 | 8,4 |
| 77 | VII скликання (2012–2014) | 432 | 46 | 10,6 |
| 88 | VIII скликання (2014–) | 371 | 52 | 14 |

Із зазначеної таблиці видно, що гендерна рівність, можливість і результативність втілення програми й досі має домінуючу патріархальну складову. Але ж, наприклад, у Верховній Раді України першого скликання серед народних депутатів було 454 чоловіків, а жінок – лише 9. Тобто інтереси жінок представлені на 1,9 % від загальної кількості народних депутатів. Цей рівень є найнижчим порівняно із восьмим скликанням парламенту і становить 14 %. Дані про гендерний склад Верховної Ради України V-VIII скликань свідчать про активізацію участі жінок у виборах, що зумовлює отримання ними більшої кількості депутатських мандатів, ніж у парламентах попередніх скликань, але все ж таки інтереси і потреби жінок недостатньо представлені в парламенті.

Висновки

Прагнення побудувати спроможний парламент, який буде відігравати вирішальну роль у трансформації українського суспільства, є важливою метою реалізації дорожньої карти, відносно внутрішньої реформи інституційної спроможності Верховної Ради України.

Дослідження питань гендерної рівності в українському парламенті проводяться не заради процесу дослідження, а заради змін у політичному житті та заради реалізації вже прийнятої Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року. Майбутнє України в більшості залежить від якості прийнятих Верховною Радою законів та процедури їх застосування. На ці показники повною мірою впливає гендерне співвідношення в парламенті. Відомо, що політика є конкурентною сферою діяльності і тому, можливо, жінки не завжди бажають складати конкуренцію чоловікам у боротьбі за парламентські мандати. Жінки дбають про благополуччя і добробут у сім'ї, у той час коли чоловіки конкурують між собою публічно на політичній арені.

Тому результати зазначеного дослідження довели наявність явища гендерної нерівності в українському парламенті, яке полягає в непропорційній представленості обох статей в політичному житті. Має місце існування стійких гендерних стереотипів із наявним патріархальним змістом. Домінуючим уявленням про політику залишається уявлення про політику як брудну і не жіночу справу, тому жінкам набагато важче, ніж чоловікам, стати депутатами чи зайняти відповідальні державні посади та утриматися на цих посадах.

Переважними залишаються традиційні сфери життєдіяльності для жінки: освіта, культура, охорона здоров'я, виховання тощо. А усіма іншими, більш технологічно складними та інноваційними сферами (політикою, економікою, безпекою, підприємництвом тощо), за стереотипним визнанням, можуть успішно займатися тільки чоловіки.

Отже, забезпечення рівних прав, можливостей та результатів діяльності між жінками і чоловіками передбачає застосування комплексного підходу у вирішенні зазначеної проблеми. Паритетне

представництво жінок і чоловіків у парламенті держави може стати першим кроком до вирішення питання гендерної рівності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тищенко Ю. Ключові проблеми парламентської етики. Реформа парламенту в оцінках експертів / Ю. Тищенко, Ю. Каздобіна // Вибрані роботи учасників V щорічної міжнародної наукової конференція «Парламентські читання» / Ю. Тищенко, Ю. Каздобіна. – К., 2015.
2. Правові засади формування та розвитку гендерного середовища в Україні: монографія / [Ю. С. Шемшученко, Н. М. Оніщенко, Я. М. Шевченко та ін.] ; за заг. ред. : Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Юридична думка, 2010. - 351 с.
3. Європейський правовий вимір гендерно чутливої політики: збірник наукових праць / [Н. М. Оніщенко, О. В. Матвієнко, С. В. Береза, М.О. Томашевська]; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, Центр прав. дослідж. гендер. політики. - К. : Юридична думка, 2005. - 143 с.
4. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енциклопедія, 2002. – Т. 4: Н-П.
5. Індекс гендерного розриву 2015 // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://edclub.com.ua/analytika/genderna-rivnist-v-ukrayini>
6. Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>)
7. Комітети Верховної Ради України VIII скликання // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis
8. Народні депутати України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_deputat_list

ПИТАННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ В УКРАЇНІ

Алла ГОЛОВКО

*студентка Національного юридичного
університету ім. Ярослава Мудрого*

В Україні вкотре постало питання про скасування недоторканості народних депутатів. Президент Петро Порошенко як суб'єкт права законодавчої ініціативи вніс до Верховної Ради законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України та суддів)» № 1776 від 16 січня 2015 року, визначивши його як невідкладний, що зобов'язує Верховну Раду розглянути цей документ позачергово.

Хоча він і передбачає значне обмеження недоторканості народних депутатів, того ж дня за його внесення до порядку денного проголосували 297 парламентаріїв, що свідчить про визнання ними важливості та актуальності цього документа. Утім під час попереднього обговорення законопроекту народні обранці висловлювали щодо нього різні, зокрема й протилежні, судження. Одні з них виступили за збереження конституційно визначеної депутатської недоторканості в незмінному обсязі, інші - за її обмеження, треті – за цілковите скасування, четверті пропонували притягати народних депутатів до юридичної відповідальності за голосування у Верховній Раді тим чи іншим чином. Деякі їхні висловлювання свідчать про відсутність у парламенті однозначного розуміння сутності, складових та функціонального призначення конституційного інституту депутатської недоторканості, що зумовлює потребу в його розгляді з урахуванням зарубіжного досвіду та українських реалій.

У роботі висвітлюються наступні питання:

- що являє собою депутатська недоторканість;
- яким чином цей політичний інститут діє в Україні.

Ключові слова: депутатська недоторканність, депутатський індемнітет, депутатський імунітет

ТЕОРІЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ

Явище депутатської недоторканості включає в себе поняття депутатського індемнітету і депутатського імунітету, які певною мірою збігаються, проте мають істотні відмінності. Депутатський індемнітет передбачає захист депутата від переслідування за його висловлювання і голосування під час виконання ним депутатських обов'язків у парламенті, хоча цим його суть не вичерпується. Його зміст полягає у тому, що ніхто, у тому числі і сам парламент, не може притягнути депутата до відповідальності за висловлювання і голосування в парламенті та його органах, а також поза межами парламенту. Лише в окремих країнах депутат може бути притягнений до судової відповідальності або позбавлений свободи за висловлене ним на сесії парламенту міркування чи його поведінку під час дебатів, якщо парламент дав на це згоду рішенням, прийнятим більшістю в п'ять шостих поданих голосів. Разом із тим це не означає, що депутатська недоторканність у формі депутатського індемнітету за висловлювання чи голосування в парламенті в усіх країнах має необмежений характер. З метою дотримання депутатами певних етичних правил поведінки в багатьох основних законах зарубіжних держав обсяг і зміст депутатського індемнітету в цій частині є тією чи іншою мірою звуженим [1].

Депутатський імунітет передбачає неможливість притягнення депутата до юридичної відповідальності за діяння, які містять ознаки злочинів та/або правопорушень, без попереднього санкціонування парламентом (в деяких випадках – після прямої заборони притягнення депутата до відповідальності). Депутатський імунітет має досить складну природу, що визначає неоднозначність та

багаторівневість законодавчого впровадження даного інституту в систему захисту парламентарів. Це зумовлює практичну неможливість виділення спільних рис та розробку універсальної термінології, яка б допомогла уникнути неузгодженості при науковому описі проблеми (наприклад, якщо на позначення принципу недоторканості законодавство Німеччини та Іспанії послуговується терміном «іmunітет», то в Ірландії, Мальті, Канаді йдеться про «свобода від арешту»). Незважаючи на поширену практику законодавчого закріплення недоторканості депутатів, відповідна норма не є універсальною для всіх країн. Так, наприклад, у Малайзії, Намібії та Нідерландах інститут депутатського іmunітету взагалі відсутній; у Австралії, Великобританії, Іспанії іmunітет відсутній, але притягнення депутатів до відповідальності відбувається за особливих умов та у визначеному законом порядку. Визначення меж іmunітету виходить з того, що він покликаний забезпечити незалежність депутатів та їхню можливість безперешкодного здійснення покладених на нього обов'язків. Загалом, він захищає парламентарів від усіх форм арешту та переслідувань без даної парламентом згоди на це. Проте це правило має кілька винятків: у країнах, що належать до системи загального права, та в деяких інших країнах недоторканість поширюється виключно на цивільні справи; у деяких інших - на адміністративні правопорушення включно або навіть на усі правопорушення, окрім спеціально визначених законом. Такі норми були закріплені через необхідність забезпечити присутність депутатів на засіданнях парламенту, чому перешкоджав цивільний або адміністративний арешт. Однак іmunітет не завжди передбачає абсолютне звільнення від відповідальності: наприклад, в Канаді він діє з моменту оголошення результатів виборів, протягом сесії та сорока днів після її закінчення, а також протягом сорока днів після розпуску парламенту. В одних країнах не можна обшукувати парламентаріїв, їхні офіси або будинки, залучати до попереднього розслідування або розслідування взагалі; в інших принцип недоторканості не поширюється на залучення депутатів до процесу розслідування. Немає однозначного підходу до питання визначення кола осіб, що можуть володіти іmunітетом. Відповідно до загального правила об'єктом захисту іmunітету є депутати парламенту. Однак є випадки поширення його дії на інших осіб, наприклад, усіх осіб, що беруть участь у парламентських процедурах; членів регіональних асамблей (Ландтагів) в Австрії; членів регіональних рад та міністерств в Бельгії. Досить неоднозначною є практика застосування іmunітету в країнах з двопалатним парламентом: якщо сенатори в США захищені іmunітетом, то на членів Бундесрату (верхньої палати парламенту Німеччини) його захист не поширюється. За загальним правилом, дія в часі іmunітету обмежена строком виконання мандату. Проте законодавство може містити різні формулювання: з дня обрання депутата; з дня складання присяги або підтвердження мандату; протягом строку повноважень парламенту; протягом парламентської сесії. Є низка норм, які визначають порядок притягнення депутата до відповідальності за правопорушення, які були скоєні до початку терміну його повноважень. Конституції деяких країн передбачають специфічні процедури поширення дії іmunітету на період між розпуском парламенту та формуванням нового складу в результаті перевиборів. Така практика передбачена конституціями Італії та Греції та стосується звинувачень у злочинах.

Депутатська недоторканість не має абсолютного характеру. Ступінь захищеності депутата залежить від особливостей, визначених національним законодавством. До поширених обмежень іmunітету належать: можливість відкриття судової справи проти депутата виключно за попередньої згоди парламенту; винятки зі сфери дії принципу непідсудності певних категорій злочинів; винятки зі сфери дії принципу непідсудності випадків *flagrante delicto*, тобто коли особа була затримана під час скоєння злочину, а також брала в ньому безпосередню або опосередковану участь. Однак в Австрії, Болгарії та Угорщині навіть у випадку затримання депутата на місці скоєння злочину необхідна згода парламенту для притягнення його до кримінальної відповідальності. Крім того, в Ірландії, Норвегії та США депутата не можна заарештувати по дорозі до парламенту або у приміщенні парламенту; в Австралії, Новій Зеландії, США та Угорщині члени парламенту не можуть бути викликані до суду під час засідання парламенту.

В цілому, за оцінкою деяких вчених, для розвитку конституційного права в країнах з демократичними традиціями характерне послаблення депутатського іmunітету, оскільки паралельно із

встановленням конституційного порядку послаблюється конфлікт між законодавчою та виконавчою гілками влади, розвиваються демократичні інститути та посилюється роль громадянського суспільства. Поряд з тим, варто враховувати, що інститут депутатського імунітету виконує позитивну роль в авторитарних та перехідних державах, де демократичні традиції ще не зовсім оформилися. Передчасне обмеження депутатського імунітету в таких державах може призвести до згорання процесів розвитку парламентаризму. Імунітет не гарантує повного звільнення депутата від відповідальності за скоєні ним правопорушення. Національні законодавства по-різному підходять до визначення меж імунітету, його дії в часі, просторі та щодо кола осіб, а також підстав зняття. Основною метою даного інституту є створення належних умов для ефективного здійснення законодавчих функцій як окремим депутатом, так і парламентом в цілому. Тенденції до обмеження дії принципу недоторканості в країнах Заходу, з одного боку, та до його розширення в країнах Центрально-Східної Європи, з іншого, є свідченням важливості та актуальності проблеми депутатських імунітетів для сучасної практики державотворення та науки конституційного права [2].

ІНСТИТУТ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ В УКРАЇНІ

Питання, пов'язані з доцільністю правових імунітетів, особливо депутатської недоторканності, почали обговорювати одразу після прийняття чинної Конституції України. Про це свідчить і відбиття цього питання в правових позиціях єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. 27 жовтня 1999 р. з'явилося Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/99 (справа про депутатську недоторканність), яким орган конституційної юрисдикції роз'яснив, що депутатська недоторканність передбачає особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту народних депутатів України. Суд також розтлумачив, що депутатська недоторканність поширюється на народного депутата України з моменту визнання його обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення повноважень народного депутата України [5]. Відповідно до ч. 6 ст. 79 Конституції України повноваження народних депутатів починаються з моменту складання присяги. У зв'язку з цим справедливо зазначається, що громадськість турбує та обставина, що в сучасних умовах депутатська недоторканність набула гіпертрофованих рис і стала свого роду притулком для кримінальних суб'єктів, які долучаються до влади шляхом підкупу. Тим самим депутатська недоторканність стала товаром на ринку корупційних послуг. А це значною мірою підриває довіру народу до влади, гальмує демократичні й інтеграційні процеси України. Однак більшої актуальності це питання набуло після проведення 16 квітня 2000 р. всеукраїнського референдуму, на який з-поміж інших було винесене питання: «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: «Народні депутати не можуть без згоди Верховної Ради України бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані»? На підтримку позитивної відповіді віддали свої голоси 89 % громадян, які взяли участь у референдумі, що засвідчило негативне ставлення громадськості до існуючої гарантії депутатської діяльності. Конституційний Суд України неодноразово акцентував, що вибори і референдум – це ті з форм безпосередньої демократії, результати яких є обов'язковими, остаточними і не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади України. Проте рішення згаданого всеукраїнського референдуму так і не були втілені в життя. Рішенням від 26 червня 2003 р. № 12-рп/2003 (справа про гарантії депутатської недоторканності) Суд узагальнив свої попередні позиції з цього питання і ще раз вказав, що депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення його до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту (Конституційний Суд України дійшов висновку, що адміністративне затримання та адміністративний арешт також не можуть бути застосовані без згоди Верховної Ради України), а

також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його прав і свобод. Депутатська недоторканність не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета – не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту в цілому [4].

Конституція України закріпила депутатський індемнітет із обмеженням (народний депутат України несе юридичну відповідальність за образу чи наклеп) і практично абсолютний імунітет (без згоди Верховної Ради народного депутата не можна затримати навіть на місці скоєння злочину, у тому числі вбивства; Україна, на жаль, знає і такі прикрі випадки). Такого необмеженого імунітету немає в жодній демократичній державі, і його давно потрібно було обмежити (як це зроблено в інших країнах) або взагалі скасувати.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 року додатково розширює обсяг недоторканності народного депутата України: «Обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише в разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо» (ч. 2 ст. 27).

Водночас, визначаючи права народного депутата України, закон наділив його широкими правами у взаємовідносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян України та іноземних держав. Народний депутат України, зокрема, має право «безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також право безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їхнього підпорядкування, форм власності, режиму секретності».

Необмежена недоторканність народних депутатів України в поєднанні з їхніми невинуватими широкими правами, низьким рівнем правової культури українського суспільства сприяли формуванню за роки незалежності в значній частині депутатів почуттів уседозволеності й безкарності, наслідком чого стали блокування трибуни, пошкодження майна, бійки в парламенті, побиття не тільки колег-депутатів, а й інших громадян, втручання в роботу органів державної влади, у тому числі судів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, перешкоджання їхній роботі тощо. Такі негативні явища, що особливо посилюються з радикалізацією настроїв у суспільстві й парламенті, представництвом у Верховній Раді радикальних політичних сил, не мають нічого спільного з тим, що називають парламентаризмом.

Як слушно зазначається в Пояснювальній записці до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)»: «Конституція України гарантує депутатську недоторканність (стаття 80). Водночас настрої в суспільстві засвідчили, що такий імунітет народних обранців виявився невинуватим, оскільки, по суті, перетворився на гарантію безкарності. Ураховуючи суспільні настрої, виникла нагальна необхідність скасування депутатської недоторканності».

Згаданий законопроект передбачає виключення першої і третьої частин статті 80 Конституції України, тобто скасування депутатського імунітету, а також обмеження недоторканності народних депутатів лише індемнітетом – їхньою юридичною невідповідальністю за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Депутатський індемнітет є тим мінімумом, без якого немає парламентаризму. У демократичній державі парламентарі не несуть юридичної відповідальності за те, як вони голосують. Що стосується передбаченого законопроектом скасування депутатського імунітету, то воно є радикальним заходом і може бути виправданим сучасними українськими реаліями, що характеризуються поширенням у середовищі народних обранців радикальних настроїв, переконанням у вседозволеності й безкарності,

неповаги до закону та зростаючим несприйняттям таких негативних явищ громадянами. Заодно варто було б обмежити права народних депутатів щодо втручання в роботу органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. З огляду на зарубіжний досвід перевагу потрібно було б віддати не скасуванню, а значному обмеженню депутатського імунітету, ступінь якого потребуватиме додаткового уточнення [3].

ВИСНОВКИ

В Україні не виникли умови, що сприяють чи обґрунтовують скасування депутатської недоторканності. Зберігається ризик переслідування з політичних мотивів, якого може зазнати будь-який депутат. Але всі громадяни України, незалежно від матеріального і соціального статусу, повинні бути рівні перед законом. Під таким кутом зору депутатська недоторканність може бути якщо не скасована (оскільки тією чи іншою мірою вона існує в більшості демократичних держав), то хоча б істотно обмежена.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Борденюк В. Депутатська недоторканність як гарантія діяльності представницького органу державної влади: конституційно-правові аспекти / Василь Борденюк // Юридична Україна / Василь Борденюк., 2011. – С. 22–27
2. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України / [Д. Ковриженко, О. Чебаненко, О. Гришук та ін.]. – Київ, 2007. – Лабораторія законодавчих ініціатив
3. Колюх В. Депутатська недоторканність: зарубіжний досвід і українські проблеми [Електронний ресурс] / Валерій Колюх // Віче. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.viche.info/journal/4561/>
4. Полховська І. К. Депутатська недоторканність в Україні: деякі проблемні питання теорії та практики / І. К. Полховська // Право і суспільство / І. К. Полховська., 2011. – С. 39–44.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) [Електронний ресурс]. – 1999. – Режим доступу до ресурсу: www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/9-rp/99.rtf.

ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕМОКРАТІЇ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДОТРИМАННЯ ТРУДОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ ТА ЕТИЧНИХ НОРМ НАРОДНИМИ ДЕПУТАМИ УКРАЇНИ

Ганна ДАВИДЕНКО

Директор Вінницького соціально-економічного інституту університету "Україна", доктор педагогічних наук, кандидат філологічних наук, доцент, професор кафедри соціальних технологій

Сергій ВАКОЛЮК

Вінницький інститут Університету «Україна»

У статті проаналізовано правове регулювання дотримання трудової дисципліни та етичних норм народними депутатами України. Особливу увагу приділено сучасним вітчизняним концептуальним підходам та міжнародним стандартам притягнення парламентаріїв до відповідальності за недотримання трудової дисципліни та етичних норм. Автори висвітлили пропозиції щодо нових підходів до розв'язання проблеми відповідальності народних депутатів України з урахуванням принципів всеохоплюваності, консультативності та прозорості в контексті світової практики парламентаризму.

Постановка проблеми. Проблематика забезпечення належної відповідальності за невиконання народними депутатами України визначених Конституцією та законами України повноважень вже давно набула суспільної гостроти. Трудова дисципліна — це сукупність правових норм, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок і встановлюють трудові права та обов'язки сторін. Виконання представницьких функцій, що здійснюють народні депутати України, вимагає найвищого рівня дотримання трудової дисципліни, адже повноваження для виконання депутатських функцій надаються народом України як єдиним джерелом влади в державі. Отже, запорукою ефективної роботи законодавчого органу, що визначає ступінь демократії та правової стабільності держави, є етична поведінка, яка проявляється в дотриманні чітких процедур, визначених законодавством, дотримання депутатами трудової дисципліни та забезпечення правопорядку в парламенті.

Формулювання цілей статті. Метою наукової роботи є дослідження відповідності нормативно-правового регулювання трудової дисципліни праці та етичної поведінки народного депутата України ефективним практикам зарубіжних країн та міжнародним стандартам у даній галузі.

Підґрунтям роботи стали дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004 років, а також аналіз останніх публікацій, в яких розглядалися питання відповідної проблематики. Дослідженням дисциплінарної відповідальності та відповідальності за недотримання етичних норм члена парламенту приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: Н. Вапнярчук, В. Гарашук, О. Крисенко, О. Парфенюк, В. Рубцов, М. Рудакевич, О. Токар-Остапенко, Н. Григорук, Н. Грушанська, Л. Кривенко,

Л. Нудненко, В. Погорілко, Г. Стрельченко та інші дослідники. Безумовно, названі автори внесли чимало нового у теорію і практику правового регулювання дотримання парламентарями трудової дисципліни та етичних норм, а також щодо порядку та особливостей притягнення їх до відповідальності та створили значне наукове підґрунтя для подальших досліджень, однак повністю не вичерпали всі суттєві питання вказаної проблематики.

Рішуче прагнення побудувати сильні інституції може відіграти вирішальну роль у докорінній і галузевій трансформації України. Один з батьків-засновників європейської інтеграції Жан Моне говорив: «Ніщо не починається без людей; ніщо не триває без інституцій» [9].

Народ, який на засадах загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні обирає (призначає) парламентарів, є роботодавцем народного депутата, а виборчий процес – це своєрідний конкурс на зайняття представницьких політичних посад у парламенті наступного скликання. Відповідно трудові відносини виникають між парламентарем та народом за результатами голосування, а парламент необхідно розглядати як місце роботи депутата.

Відповідальність депутата перед парламентом носить дисциплінарний характер. Для професійного депутата представницький орган є місцем його основної роботи, і саме дотримання правил роботи є для нього депутатською дисципліною [1, с. 12]. Зазначимо, що народний депутат України є представницька політична посадова особа, яка на час дії депутатського мандата перебуває на політичній державній службі [10, с. 72].

Особа, винна у порушенні норм трудової дисципліни, притягується до дисциплінарної відповідальності і зазнає негативних наслідків з боку уповноваженого суб'єкта, що виражаються в дисциплінарних стягненнях [8, с. 14]. Дисциплінарна відповідальність депутатів є спеціальною дисциплінарною відповідальністю, оскільки їхні трудові функції пов'язані з особливими умовами праці, і регламентується така відповідальність спеціальними нормативними актами, зокрема Законом України «Про статус народного депутата України» та Регламентом Верховної Ради України [6].

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат зобов'язаний додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики [6]. Однак механізмів покарання за порушення зазначених вимог Закон не передбачає. Аналіз норм Регламенту Верховної Ради України доводить наявність норм, що визначають випадки, в яких до народного депутата України можуть бути застосовані конкретні заходи дисциплінарного впливу, а саме: 1) якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції, головуєчий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ (ч. 4 ст. 51 Регламенту Верховної Ради України); 2) якщо народний депутат, депутатська фракція, на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. У таких випадках за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада України без обговорення може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету «Голос України» (ч. 5 ст. 51 Регламенту Верховної Ради України); 3) якщо головуєчий на пленарному засіданні звертається до промовця, то останній повинен негайно зупинити свій виступ. Якщо промовець не зробив цього, головуєчий припиняє його виступ (ч. 2 ст. 52 Регламенту Верховної Ради України); 4) якщо промовець виступає без дозволу головуєчого на пленарному засіданні, мікрофон може бути вимкнено без попередження (ч. 4 ст. 52 Регламенту Верховної Ради України); 5) якщо промовець перевищує час, відведений для виступу, або висловлюється не з обговорюваного питання чи виступає не з тих підстав, з яких йому надано слово, головуєчий на пленарному засіданні попереджає його, а в разі подальшого порушення вимог Регламенту – позбавляє його слова (ч. 5 ст. 52 Регламенту Верховної Ради України) [5].

Однак у зазначеній вище статті Регламенту міститься заборона народним депутатам вносити до залу засідань та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці та

інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності, а також перешкоджають виступам або сприйняттю виступів інших народних депутатів або запрошених осіб [5]. Доречно відзначити, що дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами врегульовано досить побіжно. Регламент встановлює відповідальність лише за вчинення окремих дій, в той час як вчинення низки інших порушень (перешкоджання проведенню засідань, виведення з ладу системи голосування, позбавлення головуючого можливості ведення засідання, порушення обов'язку бути присутнім та брати участь у роботі парламенту, відмова присутнього на засіданні парламенту депутата брати участь у голосуванні тощо) взагалі не передбачає будь-якої відповідальності. І хоча у Верховній Раді України неодноразово робилися спроби подолати згадані недоліки вітчизняної нормативно-правової бази шляхом внесення відповідних нормативних пропозицій, однак всі ці спроби вдосконалити чинний Регламент Верховної Ради України виявилися невдалими, в тому числі, на нашу думку, через незацікавленість більшості депутатського корпусу в посиленні дисциплінарних заходів.

У контексті проблематики, зауважимо, що в жовтні 2014 року був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції», в якому визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, а також спрямований на посилення дисциплінарних заходів впливу, зокрема його дія поширюється на народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад [7]. Цей нормативно-правовий акт містять норми, що відповідають стандартам поведінки посадових осіб та поведінки державних службовців, який рекомендовано державам-членам Комітетом міністрів Ради Європи. Серед основних визначені: законність; пріоритет інтересів; політична нейтральність; толерантність; неупередженість; компетентність і ефективність; формування довіри до влади; конфіденційність; утримання від виконання незаконних дій чи порушень; недопущення конфлікту інтересів; запобігання отриманню неправомірної вигоди, подарунків (пожертвувань); декларування майна, доходів та витрат і зобов'язань фінансового характеру. Однак, незважаючи на можливі позитивні ефекти від унормування в згаданому Законі поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, варто наголосити, що залишаються частково неврегульованими питання трудової дисципліни та етичної поведінки народного депутата України, тож виникає потреба в збалансуванні існуючої в Україні моделі шляхом створення додаткового спеціалізованого органу, на який була б покладена функція регулювання етики та трудової дисципліни депутатської діяльності.

Необхідною умовою ефективного та справедливого притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності є наявність чітко визначеного та обов'язкового до виконання порядку, регламентованого законодавством [2]. Як правило, цьому є відповідні обґрунтування, адже конфлікти виникали у тих парламентах, в яких не були встановлені «правила гри», та рівень довіри між різними зацікавленими сторонами був нижчий, ніж у країнах, в яких неодноразово відбувалася демократична передача влади мирним шляхом, та всі сторони дотримувались демократичних правил [8, с. 48].

У парламентській практиці багатьох демократичних країн світу передбачено спеціальні правові механізми та інститути забезпечення правопорядку у парламенті та трудової дисципліни представників депутатського корпусу. В деяких країнах передбачено досить жорсткі міри покарання за порушення відповідних норм аж до позбавлення парламентарів представницького мандата. Наприклад, у Франції до депутатів Національних Зборів застосовуються такі санкції:

- 1) заклик до порядку;
- 2) заклик із занесенням до протоколу;
- 3) винесення осуду;

4) винесення осуду з тимчасовим виключенням (депутату забороняється брати участь у засіданнях палати на один місяць (Правило 71 Розділу XIV «Процедурних правил Національних Зборів»)). Якщо ж депутат порушує дисципліну двічі протягом однієї сесії і до нього застосовується санкція тимчасового виключення, то другий строк його покарання може сягати 6 місяців (Правило 77).

Тимчасове виключення застосовується в разі якщо: депутат двічі проігнорував зауваження спікера; депутат здійснив насильницькі дії під час засідання; було завдано образи або звучали погрози на адресу президента Франції, прем'єр-міністра, членів уряду, спікера, палати (Правило 73). Якщо мало місце порушення дисципліни, але головуючий ніяк на це не відреагував, будь-який депутат Національних Зборів має право звернутися з вимогою розглянути це питання до Бюро Національних Зборів, яке складається з 22 осіб (Правило 74). Це положення має велике значення з погляду забезпечення неупередженості прийнятих палатою рішень, з огляду на можливість належності головуючого та порушника до однієї політичної сили. Використання механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарного заходу передбачене, зокрема, у США, Великобританії, Канаді, Португалії, Бразилії, Індії. Цей крайній захід може бути також застосований, якщо депутат тривалий час не бере участі в роботі парламенту. Так, у Португалії депутат втрачає свій мандат, якщо він був відсутній на чотирьох пленарних засіданнях. На подачу пояснень своєї відсутності в депутата є лише п'ять днів. Рішення про виключення депутата ухвалюється відповідним комітетом та Бюро парламенту. Якщо це рішення оскаржене депутатом протягом 10 днів, проводиться таємне голосування Асамблеї з цього питання [4].

У Польщі дисципліна депутатського корпусу Сейму забезпечується згідно з розділом IV Регламенту Сейму. За ст. 21 Регламенту в разі порушення чи невиконання обов'язків депутатом Президія Сейму за схваленням Регламентної Комісії має право: зробити депутату зауваження; поставити депутату вимогу; надати депутату догану; заборонити присутність у залі засідань. Ті самі заходи має право здійснювати Регламентна Комісія. У випадках унеможливлення роботи Сейму чи його органів за виною окремого депутата Президія Сейму має право подати рішення про пониження зарплатні чи відрядних депутата у розмірі, що не перевищує зарплатні чи відрядних за один місяць, на строк до 3 місяців (ст. 23). У випадку виключення депутата із засідання Сейму голова Сейму має право винести рішення про пониження зарплатні чи відрядних даного депутата у порядку, визначеному ст. 24 Регламенту, а саме: розмір зарплатні чи відрядних може бути понижено не більш ніж як на розмір зарплатні чи відрядних за один місяць на строк до 6 місяців. Виключення здійснюється не пізніше ніж через 7 днів після ухвалення рішення чи повторного його перегляду (ст. 25). Механізм та порядок визначення виключень окреслено ст. 24 Регламенту Сейму [3].

Окрім того, для забезпечення належного виконання парламентарем обов'язків та підтримки порядку в ряді країн, наприклад: у Великобританії, США, Канаді, Франції, Японії, – запроваджений інститут парламентських приставів. Парламентський пристав – це посадова особа парламенту, яка не є депутатом, але присутня на його засіданнях і виконує рішення зборів або його голови щодо підтримки порядку, затримки або видалення порушників, забезпечення кворуму. На сьогоднішній день у підпорядкуванні парламентського пристава Великобританії близько 40 співробітників охорони будівлі Палати громад. Пристав несе відповідальність за дотримання безпеки та порядку в Палаті общин, публічних галереях, кімнатах, комітетах, що розташовані на території Палати громад [1, с. 15]. Підсумовуючи вищеперераховане, доцільно зауважити, що своєчасне виконання рекомендацій (№№48-52) Місії Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса сприятиме започаткуванню вдосконалення мирного проведення політичних дебатів у атмосфері поваги до всіх сторін і дотримання стандартів демократичної політики, і це стане сигналом для Європейського парламенту та інших міжнародних партнерів для подальшої підтримки Верховної Ради України у проведенні реформ.

Діюча нормативно-правова база, парламентська практика України, досвід зарубіжних країн, шести-місячні результати роботи Місії Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса із напрацьованою ними Дорожною картою для ВРУ, не дозволяють безперешкодно та безкарно народним депутатам України порушувати свої трудові обов'язки. Таким чином, Україна, як держава, що прагне інтегруватися в європейське співтовариство, повинна вдосконалити своє законодавство з урахуванням досвіду провідних демократичних країн світу в частині дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді. Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді повинно передбачати:

- надання права головуючому на пленарному засіданні назвати та відсторонити від участі в пленарній сесії ВРУ депутатів за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи ВРУ, а також підняття питання можливого запровадження фінансових стягнень;
- започаткування роботи інституту парламентських приставів;
- можливість оскарження свого покарання народними депутатами на черговому засіданні Комітету з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України;
- розробку та інституціоналізацію у ВРУ Кодексу поведінки народного депутата з урахуванням принципів всеохоплюваності, консультативності і прозорості та у відповідності до кращої світової практики.

Узагальнюючи, необхідно наголосити, що наявні організаційні інституції у сфері регулювання депутатської діяльності не створюють ефективних механізмів запобігання порушенням трудової дисципліни та норм етики народними депутатами, а встановлені Регламентом санкції не відповідають принципу пропорційності і превентивності, що підтверджується практикою роботи парламенту, а також у висновках доповіді Місії Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса.

Із урахуванням зазначених рекомендацій і принципів всеохоплюваності, консультативності, прозорості та у відповідності до кращої світової практики конституціоналізму та парламентаризму виконання зазначених рекомендацій має супроводжуватися подальшими змінами процедур та підвищенням інституційної спроможності, що ґрунтуватиметься на проведенні постійного діалогу як у стінах Верховної Ради України, так і в українському суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адельсеїтова А. Б. Порівняльно-правовий аналіз деяких питань відповідальності парламентаріїв України та Республіки Білорусь / А. Б. Адельсеїтова // Ученые записки ТНУ им. В.И. Вернадского. Сер. Юридические науки. – 2012. – Т. 25, № 2. – С. 10-16.
2. Ковальов С. Щодо строків та особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubpr/2012_4
3. Крисенко О. Зарубіжний досвід забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09>
4. Павленко І. Проблема забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу: вітчизняна та зарубіжна практика. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09>
5. Про регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верхов. Радою 10.02.2010 № 1861-VI]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
6. Про статус народного депутата України [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верхов. Радою 17.11.1992 № 2790-XII]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>
7. Про запобігання корупції [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верхов. Радою 14.10.2014 № 1700-VII]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
8. Хавронюк М. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: [навчальний посібник] / М. Хавронюк. – К.: Атіка, 2003. – 240 с.
9. Кокс П. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301>
10. Александров О. А. Народний депутат України – політична посадова особа / О. А. Александров // Матеріали міжнародної наукової конференції [Наукові правничі школи Київського національного університету імені Тараса Шевченка], (Київ, 12 жовт. 2005 р.) / [відп. Ред. : В. І. Андрейцев]. – К. : Видав.- полігр. центр «Київ. ун-т», 2006. – С. 70-72.

ДЕПУТАТСЬКА ЕТИКА: ДУХ ЧИ ЛІТЕРА ЗАКОНУ?

Оцінка етичності поведінки українських парламентарів у контексті явища суб'єктивної бідності

Марія ФРАНОВСЬКА

*Студентка факультету соціальних наук
та соціальних технологій
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*

У статті конструкт депутатської етики розглянутий через призму явища суб'єктивної бідності. Контент-аналіз записів у соціальних мережах та новин найпопулярніших українських ЗМІ допоміг визначити актуальний меседж засобів масової комунікації в конструюванні образу депутата. Наведені тези є основою для зміни політичної культури. Також наведені пропозиції щодо підтримки та посилення діючих норм стосовно депутатської етики.

Питання депутатської етики нині сповнене популізму і маніпуляцій. Подорожі та одяг, гаджети та аксесуари, маєтки та навчання дітей українських парламентарів – це залізний та вічний аргумент адептів зради та прихильників принципів «нічого не змінити» та «усі однакові». Тож зрозумілою є ініціатива повернення цієї теми на хвилі конструктивного полілогу.

У кожної держави своя історія на шляху до врегулювання поведінки народних обранців. Наприклад, Великобританію підштовхнув до такого політичного рішення скандал з підставним журналістом «cash for questions». У Польщі прийняття Етичного Кодексу було вимогою для вступу в ЄС [1]. Звісно, скандалів і прагнень нам не бракує також. І мудре використання міжнародного досвіду, безперечно, допомагає пришвидшити процес реформування. Однак при виборі методів не можна забувати про власні геополітичні та соціокультурні особливості розвитку та всіляко адаптувати закордонні практики.

Адже право у своїй філософії – це дзеркало, воно покликано відображати суспільні цінності. Лише тоді воно буде загальноприйнятим. Право, що задиктовує цінності, приречене на невдачу. Стратегія «змінимо закон і люди звикнуть» вже давно не діє. Яскравим підтвердженням цих слів слугує фраза Пітера Друкера: «Культура їсть стратегії на сніданок». Тому в роботі пропонується розглянути та гармонізувати як культурний (дух закону), так і стратегічний (літера закону) аспекти.

На перший погляд, усе доволі просто. Депутатська етика (як принципова поведінка) має відбивати суспільні цінності. Але українське суспільство ще в такому віці, коли воно не може змінювати свої погляди, свій світогляд. Бо воно лише знаходиться на етапі їх формування. І наші народні обранці також є частиною суспільства, якою б банальною не була ця фраза. Позитивний імідж народного депутата лише починає формуватись. Проте вже напрацьовані, але ще ефемерні та невизначені ідеї-ескізи можуть розбиватися крізь старі стереотипи, в яких ще живуть старі цінності.

ДУХ ЗАКОНУ

Одним з важливих конструктів у розгляді даного питання є явище суб'єктивної бідності. На підтримку варто розглянути дані дослідження Life in Transition, що було проведено в 2010 році за сприяння ЄБРР [2]. За його результатами 28% українців, що володіють другим житлом та автомобілем відносять себе до 30% найбідніших. Для контрасту, в Німеччині так вважає лише 3% населення, в Італії – 1%. З чим це пов'язано, чому так помітно розходження з об'єктивними показниками і який стосунок це взагалі має до депутатської етики? Такі відповіді респондентів – це виявлення прагнення бути

хорошими (подекуди справити на інтерв'юера позитивне враження, дати соціально бажану відповідь). А багаті (або скоріше багаті, більш багаті, ніж бідні) завжди погані. А хороші – лише бідні. Чому бути заможним в Україні – соціально небажано, чим зумовлене ставлення різних соціально-демографічних груп до багатства – ці питання лишаються відкритими для авторки в рамках наступного етапу дослідження. Але за актуальних умов ідеальний депутат – вбогий, злидений та нещасний. Таким чином не можна побудувати образ парламентаря сучасної України: успішного, усміхненого, коли політик – це статус, а не інструмент. Соціально-економічний статус депутата не має виступати критерієм оцінки його діяльності. Натомість акцент необхідно змістити в сторону гідності та порядності. І дозволити усі можливі комбінації, в тому числі «гідний, порядний та багатий». Інакше така ситуація може стати дуже небезпечною, оскільки є абсолютною зоною комфорту для популістів. Але найцікавішим виявляється те, що українці визнають і приймають ідеї меритократії. За даними «Капітал у ХХІ сторіччі» Елла Лібанова [2] простежила різницю в оцінці українцями причин успіху на батьківщині та в економічно розвинутих країнах. Успіх у західних країнах, як вважають українці, залежить від здібностей, інтелекту (60.8%) та якісної освіти (48.4%). Натомість в Україні шлях до успіху прокладають походження (впливові родичі — 46,5%, походження з родини з високим соціальним становищем — 38,6%, заможні батьки — 37,5%) та уміння йти в обхід закону (33,1%). Тобто ідеї визнані, але «це не для нас».

Отже, ми можемо впроваджувати реформи в парламенті, лише змінивши політичну культуру, визначивши нові пріоритети, побудувавши якісно новий образ депутата. Інакше виконуєш ти Етичний Кодекс чи ні, якщо ти не котуєшся в системі «хороший – бідний», кредиту довіри тобі не мати. А відсутність довіри – це політична смерть.

Розглянемо це на прикладі. Питання зарплатні народного обранця порушується в Україні не вперше. Не секрет, що ця тема завжди була доволі чутливою для українців і значною мірою визначала ставлення громадян до депутатів парламенту. У зв'язку з її актуалізацією (мається на увазі нещодавня пропозиція підвищити оклади для депутатів), доцільно було провести контент-аналіз тематичних новин та дописів за відповідний період часу. Адже саме засоби масової комунікації сприяють посиленню тієї чи іншої думки в населення. ЗМК здатні як підтримувати, так і якісно її змінювати. Отже, метою аналізу було визначити яким чином українські ЗМК подають новину про підвищення заробітної платні (а її розмір пов'язаний із багатством та бідністю) депутатам за наступними критеріями:

Тональність: позитивна, негативна, нейтральна

Форма аргументації: фактологічна, емоційна

Посилання на закони, офіційні заяви державних службовців: є або немає

Розрахунки (зокрема переведення сум (у грн.) у мінімальні зарплатні, пенсії, зарплатні вчителів, медиків, їх порівняння): є або немає

Для аналізу були обрані ці критерії, оскільки саме у їхньому поєднанні можуть бути виявлені залежності та закономірності. Перший етап контент-аналізу було проведено в соціальних мережах Вконтакті та Фейсбук за хештегами #зарплата, #депутат, #ВРУ, #парламент у період з 20 жовтня на основі записів щодо теми підвищення заробітної платні депутатами. Другий етап стосувався тієї ж тематики та періоду, але базувався на ТОП-15 найпопулярніших ЗМІ серед українців за даними вересневого заміру Інтернет Асоціації України [Додаток 1]. Всього проаналізовано 150 новин (72 записи – соціальні мережі, 78 – новини ЗМІ).

ХЕШТЕГИ У ВКОНТАКТІ ТА ФЕЙСБУК

Для аналізу були обрані саме ці соціальні мережі, оскільки цікавим є те, що вони мають різні аудиторії. Варто зауважити, що для цього етапу в кодувальний список був доданий критерій стосовно авторства, що мав наступні варіанти: незалежний журналіст, інформаційне агенство, записи місцевих спільнот, особисті записи. Отже, більше половини записів за хештегами як у ВК, та і ФБ мають

негативну тональність, тобто негативне сприйняття підвищення депутатської заробітної платні («Зарплатна «афера» депутатів: як обранці випадково втричі підвищили собі зарплатню»). 48% записів у ВК є емоційно забарвленими («Це сміх і знущання з вчителів, соц. працівників, вихователів, лікарів, пожежників та інших громадян, які працюють на державу, а отримують 3000 грн.!»), натомість у ФБ цей показник сягає 56%. Це пов'язано із тим, що у ФБ більшим є показник особистих записів: 44% проти 8% у ВК. Також у ФБ переважають записи інформаційних агенств – 56%, а у ВК - записи місцевих спільнот (наприклад, «Кременчук: новини-афіша», «Новини Запоріжжя: перший запорізький») - 88%. Більшість записів у обох соціальних мережах містять посилання на закони або офіційні заяви посадовців (найбільш популярними виявились заяви Парубія та Гройсмана, зарплатні Парубія, Геращенка та Сироїд). Цікавим є те, що 71% знайдених записів у ВК містить переведення депутатської зарплатні в мінімальні зарплатні, порівняння з прожитковим мінімумом, пенсіями, зарплатнею медиків, вчителів («На одну зарплатню народного депутата можна прогодувати 20 вчителів або медиків»). Форма аргументації саме цих записів розділилась майже навпіл між фактологічною та емоційною. 60% із них мають негативну тональність («депутати вмирають з голоду», «головне, щоб костюмчик сидів», «володар тортів, шоколаду та еклерів», «вони відкушують», «не посоромився»). Із рештою відсотків, які представляє нейтральний показник, маємо цікаву ситуацію: матеріал у записі наведений без емоційно забарвлених слів, особистих вражень та суджень автора, містить лише факти. Таким чином, інформація не має яскраво вираженого позитивного або негативного тону. Але в кінці таких записів помітно приписану мінімальну зарплатню, пенсію по Україні, суму – скільки бюджет недоотримає через нововведення. Або заголовок: «У той час як передбачений прожитковий мінімум є нереалістичним, #зарплата депутатів збільшиться на декілька тисяч». Отже, так званий push-ефект мають не лише абсолютно негативні записи. Втім, більше половини таких постів мають посилання на офіційні заяви. У ФБ показник розрахунків та переведень значно нижчий - близько третини. Це пояснюється тим, що в масиві цієї соціальної мережі багато особистих дописів, які містять емоційні та оціночні судження.

НАЙПОПУЛЯРНІШІ ЗМІ

На відміну від першого етапу, в масиві записів найпопулярніших ЗМІ з'являється позитивна тональність (8%). Негативна та нейтральна ділять позицію навпіл. Більшість новин мають фактологічну основу, не містять емоційних суджень. Лише третина не має жодних посилань на нормативно-правові акти, офіційні заяви високопосадовців. Порівняно із записами, знайденими за хештегами в соціальних мережах, новини мають менше розрахунків та переведень – 55%. Однак серед вищезгаданих 55% більше половини новин мають негативне забарвлення («Вчителі, скажімо, харчуються в дешевих шкільних їдальнях. Та й тих самих лікарів держава забезпечує халатами, рукавицями. Тоді як депутати одяг самі купують. Інколи бідолахи навіть на засіданні колготи вибирають»), 40% – нейтральне.

Отже, можна зробити проміжний висновок: масив за хештегами в соціальних мережах більше представляє місцевий рівень, новини найпопулярніших ЗМІ – державний. На другому етапі ситуація виявилась кращою, адже з'явилися позитивні оцінки, зменшився емоційний рівень аргументації, поступово зменшилися розрахунки та порівняння. Як помітно, останнім у процесі аналізу було відведено окреме місце, тому що саме вони підштовхують читача до тих чи інших висновків і будують образ депутата як негативного гравця, в очах читачів він нахабний багатій, що не знає міри. І це, погодьтесь, сприймається як негативна риса в українському суспільстві. Таким чином, ЗМК не є першопричиною суб'єктивної бідності, але культивують ставлення до багатства/бідності як до чогось поганого або хорошого.

ЛІТЕРА ЗАКОНУ

Таким чином, беручи до уваги вищенаписане, важко сказати, що лише Кодекс щось змінить. **Якщо так, то чому ж ми не написали Етичний Кодекс Міліціанта, а створили нову систему з новими цінностями?** Раніше чесний та порядний міліціант (бо тоді ще була міліція) асоціювався із значним відхиленням від норми, зараз девіантом виступає поліцейський, що бере хабар. Саме тому була побудована якісно нова інституція. Варто зауважити, що попри традицію називати усі реформи в країні «непопулярними» (як влучно було сказано на цьогорічному форумі YES), поява та діяльність Національної поліції є доволі соціально схвалювальною. За липневими даними Онлайн-трекінгу TNS Ukraine[3], більше половини користувачів Інтернету вважають діяльність нової поліції ефективною. Більше третини вказують, що порядку стало значно або трохи більше (10% поділяють протилежну точку зору). Майже половина вважає, що поліцейські чесні та принципові у виконанні своїх обов'язків. Отже, принцип діє: українці готові приймати нові цінності, але не в поєднанні зі старими інституціями. Але згадаємо історію запровадження нової поліції: усі учасники пройшли ретельний відбір та навчання.

У реформуванні парламенту, зокрема в запровадженні парламентської етики, такі «фільтри» вже є. Просто не завжди вони є зовнішньо об'єктивовані через єдиний кодифікований нормативно-правовий акт. Ці фільтри не є узагальненими, але імпліцитно вони і мають на увазі депутатську етику. Саме ці фільтри допоможуть створити нову інституцію, яка відбиватиме нові суспільні норми та цінності.

Не етичний кодекс якісно змінить склад парламенту. З цим краще впорається **Виборчий кодекс** у новій редакції. Адже думати про конфлікт інтересів ще напередодні виборів – це цілком логічно. Україні потрібен Кодекс, де буде передбачена плата за політичну безвідповідальність, буде наявною внутрішньопартійна конкуренція, тобто пропорційна система з відкритими списками. Таким чином, нічого не залежатиме від рішення лідера партії, підсилуватиметься політична відповідальність. Крім того, у новій редакції виборчого кодексу **популісти мають відчутти дискомфорт**. Як варіант – дуже раптовий і примітивний – перед кожними виборами зобов'язати кандидатів робити звіт про діяльність за минулої каденції. Це вагоме і нагальне дискусійне питання.

Крім того, це поява **людей з політичною відповідальністю**, готових приймати непопулярні рішення та мислити стратегічно. Їх критично мало, і вони потребують найбільшої підтримки. Одіозні е-декларації підсилюють стереотип «усі однакові», тож варто взяти до уваги репутаційні втрати апологетів змін на випадок, якщо один з них, хто стоїть на стороні змін, піддасться спокусі.

Закон про державне фінансування партій був прийнятий і навіть почав працювати. Але його формулюваннями відразу скористались політичні мамонти. Також дієвою видається ідея про **обмеження витрат на політичну рекламу** (до того ж це 100% популярна реформа). Більше того, в **Україні** немає партій, які б перманентно відстоювали свої цінності і програми, які були б передбачуваними в позитивному сенсі цього слова.

Відповідно до прес-релізу Transparency International [4], зниження корупції в Україні можливо лише за ефективною діяльністю **НАБУ** та **НАЗК**. Об'єктивно існує ризик перебування цих структур під контролем уряду. Тому експерти рекомендують забезпечити статус і незалежність НАБУ в Конституції України, а також прозору процедуру формування НАЗК. Крім того, фінансування цих установ має бути належним.

Депутатська етика та **е-декларування** – це майже синоніми. У контексті останніх подій видається актуальною думка про те, що в цій ініціативі громадянському суспільству потрібна допомога Заходу.

Насправді з вищеописаних речей і складається смислове навантаження Етичного Кодексу. І перш ніж займатись узагальненням та кодифікацією, необхідно захистити те, що ми вже здобули. Треба забезпечити вищезгадані інструменти від постійних обструкцій зі сторони реваншистів. Тим паче, що зміни ми вже маємо, і їх не так важко помітити: децентралізація, реформа вищої освіти, державних закупівель, поліції та армії.

ЗАМІСТЬ ВИСНОВКУ: ПЕРЕМОГА ЧИ ЗРАДА?

Отже, звернувши увагу на назви розділів, можна здогадатись, що їх поєднання (дух і літера закону) – найбільш оптимальний варіант на шляху до реформування інституту депутатської етики та іміджу парламентаря. Адже проблема є набагато глибшою, ніж здається на перший погляд. Зміна політичної культури, а саме сприйняття образу депутата в суспільстві, не лише покаже державним службовцям «як треба», а й ліквідує стереотипи молодого покоління щодо бідності та багатства, що є перспективним кроком для України. Зміна цієї ціннісної орієнтації має відкрити шлях для успішного, забезпеченого, чесного та порядного депутата, а в теперішніх умовах такий образ не зможе здобути кредит народної довіри. Закрита система «хороший-бідний» не лише є широким полем для маніпуляцій, а й створює специфічні правила гри за голос громадянина. І якщо ти не котуєшся в цій системі, то кредиту довіри, квитка в політичний простір тобі не мати. Прикладом у роботі є контент-аналіз тематичних ЗМК, але не варто вважати їх першопрчиною явища суб'єктивної бідності. Вони підтримують та транслюють наявний стан речей, і це хороший сигнал для дій. Крім того, ЗМК здатні культивувати певний образ – і це хороший інструмент для змін, тривалої і потужної інформаційної підтримки. Також варто зрозуміти, що відсутність кодифікованого нормативно-правового акту не означає відсутність формально визначеної депутатської етики взагалі. Тому ми маємо робити все можливе, щоб захистити і примножити свої здобутки, бо інакше муситимемо починати все спочатку. Захистити та посилити їх ми можемо через реформування виборчого законодавства, уточнення статусу НАБУ та НАЗК, джерел фінансування партій, е-декларування, сприяння появі партій з ідеологією та людей з політичною відповідальністю. Це тривалий процес, тому не варто сподіватися на швидкі зміни. На Україну та її громадян чекає довгий, тернистий і дуже важкий шлях.

ДЖЕРЕЛА

1. Климович О. Етика парламентарів, або що робити, щоб законослухняність не втратила сенс [Електронний ресурс] / Оксана Климович // Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Conflict%20of%20interests.pdf>.
2. Лібанова Е. Україна: глибина нерівності [Електронний ресурс] / Елла Лібанова // Дзеркало тижня. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://gazeta.dt.ua/internal/ukrayina-glibina-nerivnosti-_.html.
3. TNS On-lineTrack. Дослідження політичних поглядів користувачів Інтернету [Електронний ресурс] // TNS Ukraine. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://www.slideshare.net/TNS_Ukraine/on-line-track-politicwave7july.
4. Ukraine: Fight against graft inhibited by government influence on anti-corruption institutions [Електронний ресурс] // · Transparency International Ukraine. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: https://www.transparency.org/news/pressrelease/ukraine_fight_against_graft_inhibited_by_government_influence_on_anti_corru

НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОПРОЕКТУ «ПРО ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ»

Світлана КЛІМОВА

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри права та європейської інтеграції
ХарPI НАДУ при Президентові України*

Розкрито поняття парламентського контролю і обґрунтовано необхідність чіткої регламентації в законопроекті «Про публічний контроль» статусу народних депутатів України

Ґрунтуючись на загальному розумінні контролю як певної цілеспрямованої діяльності, на підставі аналізу Конституції України й чинного законодавства, розглядаючи Верховну Раду України як колегіальний орган, що включає в себе відповідні структури, відносно яких вона є вищим органом управління, можна визначити парламентський контроль в Україні як вищу форму контрольної діяльності в державі, що поєднує державний і громадський контроль.

Метою парламентського контролю є:

- перевірка законності, ефективності й доцільності діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій, посадових і фізичних осіб;
- виявлення відхилень від конституційних засад, державних програм, причин незаконної або недоцільної діяльності й засобів, спрямованих на вдосконалення й розвиток об'єкта контролю.

При цьому слід розрізняти такі категорії, як суб'єкти й активні учасники парламентського контролю. Цей поділ відбувається на підставі того, що суб'єкти, їх права і обов'язки, механізм здійснення ними контрольних функцій чітко визначено законодавством. Як зазначає М.І. Матузов, суб'єктами права є "люди і їх об'єднання як носії передбачених законом прав і обов'язків. Коло суб'єктів права остаточно залежить від волі держави" [1, С. 517].

Суб'єктами парламентського контролю є Верховна Рада України та уповноважені нею органи й посадові особи на проведення контролю або його окремих функцій, у тому числі народні депутати України.

Коло активних учасників парламентського контролю різко розширюється, й до нього треба відносити будь-які об'єднання громадян, політичні партії, засоби масової інформації й конкретних громадян України, які зацікавлені в процесі й наслідках контролю.

Підконтрольними об'єктами виступають органи державного управління, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, а також органи, підприємства, організації, установи, які створені в Україні або діють у межах її інтересів за кордоном.

Межі парламентського контролю закінчуються там, де починаються повноваження оперативної й виконавчо-розпорядчої діяльності, а також повноваження судової влади щодо здійснення правосуддя, втручатися в які відповідно до принципу поділу влади законодавча влада не має права [2].

У законопроекті «Про публічний контроль» (реєстр. № 2297а від 06.07.2015 р.) пропонується прийняти новий закон, метою якого є запровадження дієвого механізму публічного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування задля відновлення довіри до органів публічної влади, забезпечення прозорості їх дій та їхніх підзвітності територіальним громадам задля ефективного процесу формування спроможних територіальних громад [3].

У положеннях проекту пропонується визначити публічний контроль як діяльність суб'єктів публічного контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів публічного контролю на

предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України та інтересам територіальної громади (п. 1 ч. 1 ст. 1 проекту). Визначаються суб'єкти публічного контролю, якими можуть бути: 1) повнолітні повноправні члени відповідної територіальної громади, обрані для здійснення публічного контролю (публічного моніторингу) на загальних зборах членів територіальної громади; 2) місцеві осередки громадських об'єднань, створені відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»; 3) місцеві осередки політичних партій, створені відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні»; 4) органи самоорганізації населення, створені на території відповідної територіальної громади; 5) депутати відповідної місцевої ради; 6) *народні депутати України* (ч. 1 ст. 7 проекту Закону).

Дискусійним є питання статусу суб'єкта публічного контролю. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 7 проекту суб'єктом контролю можуть бути повноправні члени відповідної територіальної громади, обрані для здійснення публічного контролю (публічного моніторингу) на загальних зборах членів територіальної громади. Розробники проектів закону повинні ставити собі за мету розробити такі нормативні положення писаного закону, які є чіткими, прямими та авторитетними у своїх вимогах, точними щодо процесу реалізації. У даній же нормі (ст. 1 проекту) не визначено порядку обрання суб'єктів контролю, тому норма є недосконалою і потребує доопрацювання.

Окрім цього нелогічним є включення до суб'єктів публічного контролю депутатів відповідної місцевої ради та народних депутатів України (пп. 5, 6 ч. 1 ст. 7 проекту Закону). Ця категорія суб'єктів вже має відповідно до інших чинних законів України повноваження, що дозволяють їм більш ефективно реалізовувати ідею проекту.

Враховуючи теоретичні напрацювання українських учених [4 – 9], слід чітко розмежовувати суб'єктів і активних учасників контролю. Народні депутати України є суб'єктами парламентського контролю і не можуть виступати суб'єктами «публічного контролю». Якщо розробники проекту закону хотіли наголосити на участі депутатів різних рівнів у цьому виді контролю, то потрібно було в законі окремо визначити суб'єктів і активних учасників, а також регламентувати по-різному їхні права та обов'язки.

Враховуючи те, що норми права мають бути зрозумілими, особливо для тих, хто безпосередньо підпадає під їхню дію, бути вільно доступними для громадян та легкими в користуванні, виникає багато сумнівів щодо необхідності саме такого формулювання прав і обов'язків суб'єктів публічного контролю в статті 11 законопроекту. У запропонованому варіанті закону сформульовані права суб'єктів контролю не відповідають стандартам якісного законодавства. Таким чином, сформульовані права суб'єктів публічного контролю можуть привести до рейдерських захоплень об'єктів власності на території певних громад, і слід повністю змінити законодавчу схему даної статті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
2. Волощук В.А. Парламентський контроль в Україні: правове регулювання та організаційне забезпечення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Владислав Анатолійович Волощук, Донецьк, держ. ун-т управління. – Донецьк : Б.в., 2012. – 20 с.
3. Проект Закону України «Про публічний контроль» (реєстр. № 2297а від 06.07.2015 р.), що внесений народними депутатами України Бойко О.П., Ледовських О.В., Федорук М.Т., Черненко О.М., Кудлаєнко С.В., Денисенко В.І.
4. Їжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Їжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – №4. – С.74 – 79. <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>

5. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг [Електронний ресурс] / В. В. Латишева // Державне будівництво. – № 2. – 2007. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>
6. Теплюк М. О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту України / М. О. Теплюк // Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України (Київ, 26 червня 2001 р.) ; Верховна Рада України ; Ін-т законодавства. – К., 2001. – С. 463–468.
7. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
8. Солодаренко М. А. Парламентський контроль законності державного управління: зміст та основні форми / М. А. Солодаренко // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 79–85.
9. Самойлюк О. Г. Роль і місце Апарату Верховної Ради України в системі парламентського контролю / О. Г. Самойлюк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – Вип. 4 (23). – С. 383–389.

ПРОБЛЕМАТИКА ОСОБИСТОГО ГОЛОСУВАННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ЯК ЧАСТИНА НЕЕФЕКТИВНОГО ЗАКОНТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Богдан СИЧОВ

студент 2-го курсу

юридичного факультету

Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича

Однією з вимог ефективного процесу законотворчості є розгляд і прийняття в інтересах виборців, суб'єктами законодавчого процесу актів законодавства, які покликані максимально задовольнити та вноормувати суспільні відносини. Саме тому ч.3 ст.84 Конституції України передбачає особисте голосування народними депутатами на засіданнях Верховної Ради України. Однак слід зазначити, що дана норма Основного Закону від моменту її прийняття неодноразово порушувалась, породивши в засобах масової інформації та суспільстві термін «кнопкодавство», який є надзвичайно ганебною та небезпечною проблемою українського парламентаризму загалом.

Тривалий час український парламентаризм перебував під впливом радянсько-комуністичних течій, що було обумовлено перебуванням України у складі СРСР, з притаманними методами адміністративно-наказової системи, однопартійності та одноголосності у прийнятті рішень, що були здійснені під жорстким контролем правлячої комуністичної партії [1]. Останній аспект відіграє особливо важливу роль у сучасному українському парламенті. З моменту здобуття Україною незалежності політичні партії почали процес змагання за домінування в парламенті задля забезпечення максимального представництва в останньому.

Недоліком такого процесу є опускання суспільно-необхідних проблем та виведення їх на другий план у боротьбі за здобуття політичних дивідендів та лобювання інтересів різноманітних зацікавлених осіб, яке призводить до значного зниження якості законотворчої роботи.

Ще одним фактором, який вносить деструктив у законотворчу діяльність, є те, що депутати українського парламенту мають майже необмежену недоторканість, яка гарантована їм ст.80 Основного Закону, що майже унеможлиблює притягнення народного депутата до відповідальності.

Сукупність вищезгаданих обставин породила в практиці українського парламентаризму одне з найганебніших явищ, яке прямо суперечить Конституції України та є серйозною перепорою на шляху до гармонійної та ефективної реалізації принципу представництва, – явище неособистого голосування народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України, яке в засобах масової інформації та суспільстві було охрещене «кнопкодавством».

Дане явище несе значну небезпеку для утвердження України як правової держави, адже є прямим порушенням існуючих правових норм представниками органу законодавчої влади, суперечить принципу представництва та колегіальності парламенту, свідчить про невиконання народними депутатами своїх обов'язків перед громадянами України, які уповноважили народних депутатів на здійснення ними депутатських повноважень, знижує якість законів та інших нормативно-правових актів, які приймаються Верховною Радою України.

Кричущим є той факт, що з даною кризою українського парламентаризму вже не одне десятиліття борються журналісти, громадськість, та активісти, але дана проблема й досі залишається в «підвішеному» стані. Притягнення осіб, відповідальних за вчинення такого правопорушення, є

проблематичним. В Україні відсутні механізм та процедура притягнення порушників до відповідальності.

Варто зазначити, що явища «кнопкодавства» неприйнятні парламентам інших країн через встановлену для парламентарів відповідальність за вчинення таких дій. Прикладами такої відповідальності, зокрема, є Малгожата Зверцан, яка проголосувала двічі – від свого імені і від імені депутата Корнеля Моравецького. За словами прокурора Міхала Дзеканського, справа стосується ст. 271 Кримінального кодексу Польщі згідно з якою "держслужбовцю, який представив неправду в документі, що має юридичне значення", загрожує від 3 місяців до 5 років в'язниці [2]. В Ізраїлі та Шотландії неособисте голосування карається в кримінальному порядку (в Ізраїлі – засудженням до 5 років позбавлення волі). У Литві та Словаччині така поведінка має наслідком позбавлення порушника представницького мандата [3].

Шлях до подолання цієї кризи парламентаризму лежить у ряді комплексних заходів, що сприятимуть унеможливленню вчинення таких дій та передбачатимуть кримінальну та політичну відповідальність для депутатів, які вчинятимуть такі дії. Зокрема, потрібно запустити в дію системи підтримки прийняття рішень «Рада-4», яка передбачає сенсорно-біометричні механізми забезпечення голосування, що унеможливить голосування за інших депутатів, запровадження кримінальної відповідальності за вчинення таких дій, запровадження політичної відповідальності для таких осіб (виключення із партії, позбавлення депутатського мандата і т.д.).

Висновок. Не індивідуальне голосування в українському парламенті свідчить про серйозну кризу українського парламентаризму, слабкий рівень представництва громадян України в ньому та присутність корупційної складової при прийнятті важливих для країни рішень. Такі факти свідчать про значну заангажованість та перевагу певних «особистих» мотивів перед інтересами громадян. Незважаючи на той факт, що пік «кнопкодавства», який припав на період домінування у Верховній Раді України Партії Регіонів, минув (2010-2014), після подій Революції Гідності, оновлення складу парламенту його не вдалося викоринити зі стін Верховної Ради України. Варто зазначити, що подолання цього ганебного для нашої країни явища можливе лише внаслідок злагодженої та наполегливої роботи громадськості, журналістів та політичної волі парламентарів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сас О. Верховна Рада Української РСР – безпосередня попередниця сучасного українського парламенту [Електронний ресурс] / О. Сас // Віче. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.viche.info/journal/2608/>.
2. Депутату польського Сейму світить 5 років за кнопкодавство [Електронний ресурс] // Українська Правда. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/06/1/7110361/>.
3. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КНОПКОДАВСТВО: ЧАС НАСТАВ! [Електронний ресурс] // Українська Правда. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2016/04/vidpovidalnist-za-knopkodavstvo/>.

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ЇХНЯ УЧАСТЬ У ВИБОРЧОМУ ПАРЛАМЕНТСЬКОМУ ПРОЦЕСІ

Денис РОГОВСЬКИЙ

слухач спеціальності «Парламентаризм та
парламентська діяльність»

Національної академії державного

управління при Президентові України

Розкрито сутність політичних партій як інституцій, що спрямовані на досягнення влади. Висвітлено парламентські вибори як конституційний інструмент формування законодавчого органу державної влади. Охарактеризовано діяльність політичних партій у парламентських виборах.

Постановка проблеми. Ще в давні часи Арістотель визначив політику як мистецтво управління державою [1, 56]. Як бачимо, політика та державне управління – це нерозривні поняття. На сьогоднішній день фундаментальним елементом політичної системи є політичні партії.

Політика завжди становила підвищений інтерес для людини. Адже політика нерозривно пов'язана із владою. Діяльність політичних партій безпосередньо пов'язана із досягненням влади. Цим пояснюється актуальність питання та потреба в додатковому вивченні проблематики політичних партій та їх участь у виборчому процесі, зокрема в парламентських виборах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

У роботах М. Дюверже, Д. Сарторі, Р. Даля, М. Уолерстайна, Р. Таагепера, Г. Алмонда, С. Ліпсета, С. Роккана та багатьох інших учених прискіпливо досліджується роль політичних партій у функціонуванні виборчих систем, представлено аналіз взаємозв'язку партійних і виборчих процесів. Роботи вітчизняних дослідників присвячені більше конкретним особливостям імплементації зарубіжного досвіду в сучасну політичну практику, питанням вибору можливих напрямів подальшого розвитку вітчизняної політичної системи та специфіки її партійних та електоральних підсистем тощо.

Особлива увага вітчизняних партологів М. Примуша, Н. Гончарука, А. Пахарева, І. Кресіної, О. Єржова, В. Литвина, Г. Малкіна, Ю. Шведа концентрується на проблемі впливу електорального процесу на становлення партійної системи в Україні. Наукові праці цих та інших вчених є фундаментом для подальших досліджень актуальних питань, в тому числі й щодо сутності політичних партій та їхньої участі у виборчому парламентському процесі.

Метою даної роботи є з'ясування сутності політичних партій та розкриття їхньої діяльності в парламентських виборах на основі матеріалів вітчизняної та зарубіжної практики.

Для досягнення визначеної мети, потрібно вирішити наступні **завдання**:

- розкрити поняття політичної партії;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення діяльності політичних партій, особливо норми Конституції України;
- встановити роль політичних партій у виборчому процесі, зокрема в парламентських виборах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [13]. Партія – це організація, діяльність якої спрямована на досягнення влади.

Цивілізованим та конституційним шляхом здобуття влади є вибори, в тому числі й парламентські. Участь партій у виборчому процесі допомагає формуванню представницького та законодавчого органу державної влади – парламенту – Верховної Ради України.

Нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, який регулює певне явище або процес, є конституція. Фундаментом нормативно-правового забезпечення діяльності партій в Україні є Конституція України. Зокрема, частина 1 статті 36 Конституції України проголошує, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [8].

Ця ж стаття Конституції визначає основне призначення політичних партій – сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. Крім того, Конституція закріплює обов'язок політичних партій брати участь у виборах.

Включення до основного закону держави норм, що регулюють діяльність політичних партій свідчить про надзвичайно важливу роль партій для українського народу.

Отже, політичні партії є тим середовищем, у якому генеруються політичні погляди, політичні партії є інструментом впливу на політичну свідомість громадян, на розвиток політичної культури суспільства і, найважливіше, каталізатором вираження громадянами своєї політичної волі. Тобто політичні партії є посередницькою ланкою між громадянином та владою. Саме тому політичні партії прагнуть до влади для реалізації політичної волі громадян.

Крім того, політична партія – це платформа, через яку громадянин може досягти влади, наприклад, включення особи до виборчого списку партії.

Знову ж таки Конституція України визначила вибори як одну із форм народного представництва, через яку здійснюється народне волевиявлення. Цим і розкривається роль політичних партій у реалізації народного волевиявлення через вибори.

Участь партій у різних видах виборів має певні відмінності.

На виборах Президента України роль партій мінімізована. Закон України «Про вибори Президента України» політичним партіям надає лише такі права, як висувати кандидата на пост Президента України (стаття 10), мати офіційних спостерігачів (стаття 68) та деякі інші (наприклад, оскарження результатів виборів – стаття 91) [11]. Відведення такого незначного місця політичним партіям у президентських виборах пояснюється тим, що вибори Президента України відбуваються за мажоритарною системою та історично склалось так, що українського виборця в основному цікавить особа кандидата на пост Президента України, а не його політична програма, політичні погляди. В Україні політики створюють партії для своїх потреб, а не політичні партії формують політиків. Прикладом значно більшого впливу політичних партій на процес виборів Президента можна назвати США, де обов'язковим елементом висування кандидата на пост Президента є партійний праймериз [6]. Слід зазначити, що окремі штати США на усіх президентських виборах голосують виключно за кандидата від республіканців, частина інших штатів голосує лише за кандидата від демократів незалежно від конкретної особи кандидата. Лише деякі штати на президентських виборах різних років дають різний результат, що пояснюється приблизно рівною кількістю в них прихильників демократів та республіканців [5].

В Україні значно більше значення в політичних партій на парламентських виборах. Політичні партії на цих виборах – гравці першого плану. Це пояснюється тим, що вибори до Верховної Ради України проходять за змішаною системою, і саме половина складу парламенту обирається за пропорційною системою [10].

У парламентських виборчих перегонах партії беруть безпосередню участь: вони змагаються між собою. Політичні партії формують свої виборчі списки, делегують своїх представників до складу виборчих комісій, здійснюють агітацію тощо.

Світовою тенденцією другої половини ХХ ст. став перехід від мажоритарної до пропорційної моделі парламентських виборів [2, 16].

Роль парламентських політичних партій поширюється і на формування виконавчої влади. Наприклад, у Великобританії монарх пропонує очолити та сформувати уряд лідеру політичної партії,

яка отримала найбільше місць на виборах до Палати общин (нижньої палати). У Німеччині Бундестаг обирає Федеральним канцлером лідера політичної партії, яка перемогла на парламентських виборах [15].

В Україні вплив політичних партій прослідковується і на місцевих виборах, зокрема на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад. Ці вибори проводяться за пропорційною виборчою системою за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами [12]. З одного боку, така система спонукає не лише до боротьби між партіями, але й до внутрішньопартійної конкуренції. Це є позитивним аспектом, адже на попередніх місцевих виборах місцеві осередки партій паразитували на загальнодержавному бренді партії, а не роботі з виборцями на місцях. З іншого боку, закріплення кандидата за округом, наближує таку виборчу систему до мажоритарної – виборець голосує не за політичну програму партії, а за конкретну особу.

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що в Україні сутність політичних партій найкраще проявляється саме на парламентських виборах у частині формування Верховної Ради України за пропорційною моделлю.

Згідно зі статтею 75 Конституції України Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні. Стаття 6 Конституції України закріплює поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. З урахуванням положень статті 1 Конституції України про те, що Україна є демократичною державою, можна стверджувати, що політичні партії шляхом участі в парламентських виборах сприяють розвитку прямого народовладдя в Україні.

Такий стан справ відповідає і міжнародним стандартам, зокрема відповідно до статті 21 Загальної декларації прав людини, основою влади уряду є саме воля народу, яка повинна знаходити своє вираження в періодичних виборах або ж в інших рівнозначних формах, що забезпечують свободу голосування [7].

Сьогодні в умовах зростання ролі політичних партій у політичному процесі значно зростає роль та вплив на процес формування демократичної держави і прийняття політичних рішень насамперед парламентських партій, яким вдалося сформувати свої депутатські фракції у Верховній Раді України. Політичні партії відображають реальні соціально-політичні процеси, що відбуваються в суспільстві [9, 73]. На становлення інституту багатопартійності серйозно впливає важливий інститут – інститут виборів.

Сьогодні в Україні діє безліч громадських об'єднань, які представляють собою певну систему, політичні партії посідають центральне місце в цій системі недержавних організацій. У сформованих демократичних політичних системах партії виступають як виразники різних політичних курсів у рамках існуючого конституційного ладу і загальновизнаних правил суспільної поведінки.

Перед останніми парламентськими виборами 2014 року в Україні було зареєстровано понад 180 політичних партій [14]. З них лише 29 партій взяли участь у виборах у багатомандатному окрузі [4]. Це свідчить про значну бездіяльність політичних партій в Україні, а також про великий відсоток наявних «суто номінальних» політичних партій.

Останнім часом ситуація лише погіршилась. За 2015 рік в Україні зареєструвалася рекордна кількість політичних партій – 79. Ще 38 політичних сил з'явилося в 2014 році. В цілому ж за останні два роки було зареєстровано більше партій, ніж за 10 попередніх. До цього найбільше політичних партій було створено в 2005 році – 24, на січень 2016 р. в Україні було зареєстровано 316 політичних партій [3].

Висновки дослідження. Виходячи з вищесказаного, можна зазначити, що розвинена багатопартійність та активна участь партій у виборчому процесі сприяє структурованому вираженню інтересів та політичної волі виборців і політичному структуруванню самого виборчого корпусу. Партії є частиною системи зворотного зв'язку між органами представницької влади і населенням країни.

Таким чином, парламентські вибори є оптимальною можливістю для реалізації політичними партіями свого призначення – сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. На жаль, діяльність не всіх політичних партій спрямована на формування політичної культури українського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Арістотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. – К. : Основи, 2000. – 239 с.
2. Батура С. Порівняльно-правовий аналіз пропорційних виборчих систем країн-членів Європейського Союзу / Сергій Батура // Віче. — 2012. — № 18. — С. 14—16.
3. В Україні зареєстрували рекордну кількість партій [Електронний ресурс] // Кореспондент. – 2016. – 25 січ. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3619897-v-ukraini-zareiestruvaly-rekordnu-kilkist-partii>.
4. Відомості щодо реєстрації виборчих списків кандидатів у депутати [Електронний ресурс] // Центральна виборча комісія. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp400?PT001F01=910>.
5. Григорьев А. Америка: «красная», «синяя» и «сиреневая» [Электронный ресурс] / Алекс Григорьев // Голос Америки. – Режим доступа : <http://www.golos-ameriki.ru/a/red-and-blue-america/1516341.html>.
6. Дисюк А. Как выбирают президента США [Электронный ресурс] / Алена Дисюк, Сергей Звиглянич. – Режим доступа : <http://journal.112.ua/USAelections/>.
7. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 // Голос України. – 2008. – № 236.
8. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии / Под ред. Я.А. Пляйса, В.Г. Игнатова. – М. : Ростов-на-Дону, 2004. – 146 с.
10. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73 ... 2016. – № 11. – Ст. 126.
11. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81 ... 2016. – № 2. – Ст. 17.
12. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366 ... 2016. – № 9. – Ст. 89.
13. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118 ... 2016. – № 4. – Ст. 43.
14. Реєстр політичних партій [Електронний ресурс] // Міністерство юстиції України : офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/31094>.
15. Сало І. Конституційні повноваження глави уряду та механізми їх реалізації в країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] / І. Сало // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/Juli2009/18.htm>.

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Андрій КУЧЕРЕНКО

аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентіві України

Партійна система є найважливішим елементом демократичної політичної системи. Разом з тим, становлення партійних систем являє собою складний процес, який визначається численними різноманітними чинниками і залежить від конкретно-історичних умов, в яких він протікає. Тому спроби безпосередньо перенести організаційні форми і інститути з країн з усталеною демократією в країни, де відбувається становлення демократії, рідко закінчуються успішно. У цій роботі розглядається процес становлення партійної системи України з виокремленням його етапів.

Постановка проблеми. Повсякчас звертаючись до досвіду побудови ефективного державного управління в розвинених країнах світу, ми знову і знову звертаємося до проблеми взаємодії держави та політичних партій як представників народу. Загальновизнаним є той факт, що бажаним результатом діяльності будь-якої політичної партії є втілення ідей та поглядів, що декларує її програма, на законодавчому рівні. Таким чином погляди більшості науковців, що досліджують політичні партії та їхню діяльність, спрямовані на вивчення впливу політичних партій на державну політику, її реалізацію та застосування технологій передвиборчих кампаній. Тому є потреба в дослідженні політичних партій не лише як суб'єктів формування політики держави, а і як об'єктів, які безпосередньо регулюються цією політикою. Це спричинено особливим становищем політичних партій, адже вони «...можуть одночасно виступати інститутом як громадянського суспільства, так і державної влади. Інакше кажучи, саме вони часто виконують роль тієї об'єднавчої ланки, що зрештою дозволяє сполучити державу і суспільство, консолідувати їхню діяльність, налагодити їхню взаємодію» [1]. Вивчення проблем становлення державного регулювання політичних партій є необхідним ще й тому, що в Україні, як і у всіх посткомуністичних країнах, формування партійного простору відбувається «згори донизу» і залежить від сформованих «груп інтересів».

За весь період незалежності України в даній сфері спостерігається багаторазова зміна вектору розвитку, про що свідчать часті зміни виборчого законодавства. Отже, для розуміння стану справ у сфері діяльності політичних партій вбачається доцільним виокремити періоди державного регулювання діяльності партій, що дасть можливість виокремити стратегії розвитку партійної системи України. Зокрема, першим законодавчим актом, що регулював діяльність партій став Закон «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року [9], який вирішив коло питань, що потребували юридичного оформлення. Після прийняття Конституції України 1996 року [14] окремі положення зазначеного закону вже не вписувалися органічно в започатковане новим конституційним ладом соціально-політичне життя держави. Новий конституційний лад вказував на потребу в новому законі, що вилілося у прийняття у 2001 році Закону України «Про політичні партії в Україні» [10]. Новим викликом на шляху до розвитку громадянського суспільства стало питання відмежування партій від бізнес-еліт. Результатом численних дискусій стало прийняття 8 жовтня 2015 року Закону України «Про внесення змін в статтю 87 бюджетного кодексу України (відносно фінансування політичних партій)», що передбачає фінансування партійної діяльності з державного бюджету та сувору фінансову звітність [11].

Стан дослідження проблеми. Теоретичні та практичні питання формування і функціонування механізмів державного регулювання сфери діяльності політичних партій є предметом наукових

досліджень вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема таких, як В. Бакуменко [5], О. Комяков [13], Р. Рудницька [18] та інші. Концептуальні засади функціонування політичних партій як інститутів державної політики та управління розкриває Л. Гонюкова [2]. До питання механізмів державного регулювання політичних партій в Україні звертається у своїх дослідженнях В. Леbedюк. Він аналізує українське законодавство в частині регулювання політичних партій та робить висновок, що потребує вдосконалення механізм державного впливу на організаційний розвиток політичних партій і необхідно перейти від опосередкованого (фрагментарного) механізму державного впливу до більш збалансованого механізму державного регулювання. [15].

Проте для вироблення плану розвитку партійної сфери є потреба в більш детальному вивченні ролі державного регулювання діяльності політичних партій за весь період незалежності, виокремлення етапів становлення та аналізу проблем, що виникали на кожному з них.

Мета дослідження полягає у розробці та обґрунтуванні етапів державного регулювання сфери діяльності політичних партій в Україні для формування ефективної партійної системи та її демократичної трансформації.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні мало в кого виникає сумнів щодо доцільності регулювання державою діяльності політичних партій. Більшість науковців, громадських діячів та політиків погоджуються з ідеєю раціональної унормованості роботи партій і не вважають це за порушення одного з ключових прав – права на збори. Логічним є припущення, що потреба регулювання даної сфери виникла з появою політичної партії як суспільного інституту, але увагу науковців привернула не одразу. Адже перші партії в добу античності і аж до настання Нового часу були мало схожі на свої сучасні аналоги за ключовими характеристиками, такими, як: функції, способи організації, методи та засоби діяльності, чисельність та ін.

Сучасна теорія та практика державного управління не дає визначення поняття «державне регулювання діяльності політичних партій», що можна пояснити недостатнім рівнем дослідження політичних партій саме в аспекті регулювання їхньої діяльності з боку держави. Для досягнення мети статті є потреба в уточненні цього поняття (див. табл. 1). [21]

Таблиця 1.

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ»

| Літ. джерело | Формулювання терміну |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Словник-довідник «Державне управління та державна служба» [4, с. 69] | Державне регулювання – здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві. |
| Державне управління: словник-довідник [6, с. 61] | Державне регулювання в умовах ринкової економіки – вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики. Необхідність державного втручання виникає, коли потрібно досягти певних результатів діяльності згідно з цілями, визначеними суспільством (наприклад, у сфері національної безпеки, забезпечення соціальної справедливості, екологічної безпеки, підтримки високого освітнього та наукового рівня тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або стосуватися певних галузей економіки. Залежно від конкретної економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів. |
| Словник термінів і понять з | Державне регулювання – економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| державного управління [16, с. 48] | характеру, що здійснюється відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов. |
| Енциклопедія державного управління [8, т. 4, с. 153] | Державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження. Це набір здійснюваних державними структурами заходів, направленими на контроль за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. |

Візьмемо до уваги дослідження Якименко О. О., який робить висновок, що «поняття державного регулювання можна визначити як сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до організацій і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження. Це набір здійснюваних державними структурами заходів, направлених на контроль за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур».[7]

Виходячи з проведеного аналізу, визначаємо, що державне регулювання діяльності політичних партій – це сукупність заходів, використовуючи які, держава через спеціально уповноважені органи визначає, упорядковує та контролює діяльність політичних партій. Воно спирається на нормативно-правові акти держави та розпорядчі документи органів, яким делеговані регуляторні функції.

Державне регулювання та державна політика реалізуються за допомогою широкого спектру інструментів, зміст і форми яких інтегрально відповідають цілям і задачам держави. Виділяють наступні типи інструментів державного регулювання: заходи, засоби, механізми. Механізми державного регулювання та державної політики можуть бути: організаційні, нормативно-правові, соціальні, інституційні, політичні, судові, економічні, інформаційні та ін.

Розуміння межі державного регулювання сфери діяльності політичних партій не може спиратися на загальноприйняті алгоритми державного регулювання для інших галузей, які досліджуються державним управлінням у ролі об'єктів регулювання. На відміну від суб'єктів економічних відносин політичні партії є не лише інститутами громадянського суспільства, але й носіями державної влади у випадку проходження до парламенту за результатами виборів. Якщо політичні партії мають представників на державних посадах, то вони одночасно перебувають і в орбіті влади, і в орбіті громадянського суспільства. Таким чином виникає ситуація, коли партії мають створити правила гри для себе, що може викликати конфлікт інтересів.

У питанні про межі державного регулювання сфери діяльності партій слід враховувати і підходи до обмеження свободи об'єднання. Ця свобода може обмежуватися в певних конституційних межах. І однією з форм її обмеження є державне регулювання партійного життя, що характеризується *принципом народного суверенітету*. Він означає, що саме народу належить суверенна державна влада, яка має такі властивості, як верховенство і незалежність; народу належить вся повнота влади на території країни, його воля обов'язкова для всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб. У ст. 5 Конституції України зазначається: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Обґрунтування заходів державного регулювання статусу партій виходить також із зв'язаної з цим принципом форми його здійснення. Цією формою є представницька демократія для якої характерним є те, що громадяни беруть участь в управлінні державою і суспільством через представників, обраних в органи державної влади та місцевого самоврядування.

Розглядаючи процес регулювання діяльності політичних партій, помічаємо певну послідовність у застосуванні нормативно-правового механізму регулювання та його поєднання з інституційним та економічним. Процес становлення ефективної партійної системи можна розділити на етапи, у кожному з яких питання державного регулювання обґрунтовуються різними завданнями.

Як зазначає Ю. Якименко, виділяють різні підстави для періодизації змін партійної системи, та можна виокремити три основні підходи до характеристики змін у партійній системі України, виділення її етапів:

- на підставі оцінки змін у політичних партіях (створення, злиття, поглинання);
- на підставі оцінки змін формату партійної системи;
- на підставі оцінки ключових чинників у оточенні партійної системи, що впливали на самі партії

та стосунки між ними (зокрема, характеру політичного режиму, виборчої системи, конституційно-правового дизайну, змін у соціальній структурі суспільства, актуальності суспільних поділів та ін.) [7].

Досліджуючи безпосередньо державне регулювання партійної сфери, доцільно використовувати третій підхід, а ключовим показником виділити зміни в законодавстві, що приймалися з метою розвитку партійної системи.

Застосування даного підходу є доцільним оскільки він включає в себе аналіз нормативно-правової бази і дає змогу чіткіше прослідкувати часові межі кожного з етапів.

На першому етапі регулювання діяльності політичних партій викликане потребою захисту основоположних прав людини (права на збори та народного суверенітету) і виражається у законодавчому закріпленні багатопартійності. Наступний етап характеризується необхідністю розвитку політичної конкуренції. І якщо в країнах розвиненої демократії ці етапи є доволі тривалими в часі і перехід від одного до наступного є гармонійним, то в країнах демократичного транзиту, він є, зазвичай, викликаним нагальною потребою розвитку громадянського суспільства та форсованим у часі. Третім етапом у процесі регулювання партій є потреба захисту самостійності політичних партій від впливу фінансових груп, і проявляється вона в питанні фінансування партійної діяльності.

Розкриємо їх зміст.

Перший етап розпочався в 1990 році, коли з Конституції УРСР було вилучено статтю 6, що проголошувала комуністичну партію «ядром політичної системи та керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства», і закінчився прийняттям Конституції України 1996 року. Результатом внесених змін до законодавства стала реєстрація в 1990 році Української республіканської партії – першої альтернативної політичної сили від початку доби незалежності. У 1991 році зареєстрованих партій було вже 5, у 1992 – 10, тенденція зростання кількості партій продовжувалася неспинно, і станом на вересень 2016 року зареєстровано 344 політичних партій (див. рис.1). І хоча кількість у даному випадку не проявляється в якості роботи учасників партійного простору, завдання першого періоду було вирішено, і у партійному просторі вкорінився плюралізм.



Рис. 1. Кількість політичних партій в Україні за роками [21].

Другий етап формально тривав до 2001 року і мав завершитися з прийняттям Закону України «Про політичні партії в Україні». Але спостерігається постійне повернення до нього, шляхом періодичного внесення змін до вказаного закону, спричинене прагненням політичних сил парламентської більшості створити для себе сприятливі умови на виборах. На досягнутому рівні демократичних реформ в Україні, зміни суспільних інститутів і їхніх структур мали відбуватися інтенсивними темпами. Але от тільки, необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою в часі [12]. Закон змінювався 18 разів [10]. Це явище скоріше обмежує політичну конкуренцію серед українських партій. Головним показником ефективності вжитих заходів для результативної роботи партій та їх добросовісної конкуренції є вибір та запровадження оптимальної виборчої системи. Український досвід зміни виборчої системи демонструє відсутність стратегічних орієнтирів розвитку та хаотичність формування партійної сфери взагалі. Загалом політичні партії в Україні на даному етапі без застережень ще не можна визначити партіями парламентського типу. Тому ми погоджуємось з думкою Р. Мартинюка, що політичні партії в Україні ще не виражають інтересів великих соціальних груп, а тому звільнені від відповідальності перед виборцями, не можуть повноцінно враховувати інтереси та настрої населення, а також запропонувати програми ефективного вирішення найважливіших для суспільства питань [17].

Третій етап почався з 2003 року, коли парламентом було ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні». Закон передбачав запровадження прямого фінансування статутної діяльності партій та відшкодування витрат коштів виборчих фондів партій (у тому числі тих, які входили до складу виборчих блоків) на передвиборну агітацію під час парламентських виборів. Цей Закон мав на меті послабити залежність партій від приватного фінансування. Тоді фінансування партій так і не розпочалося, але 8 жовтня 2015 року Верховна Рада України прийняла новий закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій», за яким фінансування політичних партій мало розпочатися з 1 липня 2016 року, чого, врешті, не сталося через проблеми з реалізацією закону. Головним завданням законопроекту є зменшення ризиків політичної

корупції шляхом внесення комплексних змін до законодавства України в сфері фінансування політичних партій та передвиборчої агітації, зокрема:

- зниження рівня залежності партій від фінансування приватними донорами (олігархами, промислово-фінансовими групами і так далі);
- створення умов для вільної та чесної міжпартійної конкуренції та розвитку нових партій шляхом запровадження державного фінансування партій;
- посилення прозорості фінансування політичних партій та їхніх місцевих організацій, а також посилення прозорості фінансування передвиборної агітації;
- встановлення ефективних, пропорційних та дієвих санкцій за порушення в сфері фінансування партій і передвиборної агітації.

Ми погоджуємось, що вирішення поставлених завдань не лише захистить партійне середовище від негативного впливу великого капіталу, але й надасть стабільності розвитку партійної системи.

Висновки

Розвиток державного регулювання діяльності українських політичних партій являє собою складний системно-процедурний процес, що під час демократичної трансформації суспільства покликаний створити умови для формування та гармонійної роботи політичних партій та партійної системи в цілому. Політичні партії в цьому процесі одночасно виконують роль і об'єкта регулювання, і джерела для вироблення нормативного поля такого регулювання. Українські реалії показують, що в ситуації, коли партії, носії політичної волі, створюються як короткочасні проекти впливових фінансових груп, вони не зацікавлені у виробленні чіткої державної стратегії в даній сфері. Вбачаємо, що причиною є загроза успіху короткострокових партійних проектів та обмеження для маневрів зі зміною належності до партії окремих політиків та майбутнього об'єднання в блоки.

Виділені в статті етапи державного регулювання діяльності політичних партій дають змогу розглядати цей процес з точки зору послідовності дій держави для формування ефективної партійної системи, проаналізувати нинішній її стан та сформулювати стратегічні орієнтири розвитку.

Описані етапи в становленні державного регулювання партій є актуальними не лише для України, а можуть спостерігатись у всіх молодих демократіях, і це є підставою для подальшого дослідження даної сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гладуняк І. В. Політичні партії в процесі державного управління: політико-правовий вимір / І. В. Гладуняк // Університетські наукові записки. - 2007. - № 2. - С. 6-13.
2. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз [Текст] : [монографія] / [Лілія Гонюкова] ; за наук.ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. - К. : НАДУ, 2009. - С. 153.
3. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять у контексті трансформації вищої освіти в Україні / О. О. Якименко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. - 2012.
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Державне управління : словник-довідник / [за заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка] – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Державне управління: Словник-довідник / [уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика]; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Еволюція партійної системи України: особливості аналізу та основні етапи / Якименко Ю. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=1259

8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
9. Закон України “Про об’єднання громадян” від 16 червня 1992 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>.
10. Закон України “Про політичні партії в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>. – Назва з екрану.
11. Закон України «Про внесення змін в статтю 87 бюджетного кодексу України (відносно фінансування політичних партій) від 8 жовтня 2015 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу:
12. Іманбердієв Д., Дубінська В. Перспективні завдання Верховної Ради України та контури розвитку парламентаризму / Вибрані роботи учасників п’ятої щорічної міжнародної наукової конференції «Парламентські читання». - Київ, 2015 р.
13. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис... канд. екон. наук : спеціальність 08.01.01 «Економічна теорія» / О.М. Комяков. – Київ, 2000. – 20 с.
14. Конституція України [Електронний ресурс] : офіційний документ // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
15. Лебедюк В. М. Вдосконалення механізму державного впливу на організаційний розвиток політичних партій / В. М. Лебедюк. // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. - 2011. - № 6. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_6_6
16. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський ; Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – К., 2005. – 255 с.
17. Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку / Р. С. Мартинюк // *Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць*. – П50 Т.IX. – Чернівці: Букрек. – 2010. – С. 180-192.
18. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ; [за наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесечка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
19. Основи вітчизняного парламентаризму: Підручник: У 2-х т. / За заг. ред. В. Гошовської. - К.: НАДУ, 2011, 2012.
20. Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрям реформ [Текст] // *Часопис Парламенту* – 2010. - № 2. – С. 37.
21. Смірнова О.М. Визначення поняття державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту України / *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2013. – Вип. 2 (41). – 368 с.
22. Стан політичних партій напередодні державного фінансування / *Дослідження Комітету виборців України* // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://glavcom.ua/pub/pdf/50/5047/partii-ukraine.pdf>

ТИПОЛОГІЯ ПОЛІТИЧНИХ КОАЛІЦІЙ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ІЗ ВЛАДОЮ

Валентина НІКОЛАЄНКО

слухач Національної академії державного управління
при Президентові України спеціальності
«Парламентаризм та парламентська діяльність»

Стаття висвітлює роль коаліції в сучасному політичному процесі. Розглянуто політичні коаліції, що виникають і функціонують у законодавчих органах державної влади, забезпечують прийняття політичних рішень і виступають інструментом взаємодії між представницькими та виконавчими органами влади, процес інституційного становлення коаліцій, їхні типології.

Коаліція – це угода двох або більше акторів, що ухвалили рішення кооперуватися між собою з метою максимізації власного прибутку.

А. Раппопорт

Актуальність теми дослідження. Сучасне суспільство у своїй історії вчинило перехід від однієї епохи до іншої. Підвалини нашого недавнього національно-державного буття: союзна держава, державна планово-мобілізаційна економіка, владна і ідеологічна монополія однієї партії, – пішли в минуле. Масштабні зрушення в економічному, соціальному, політичному житті українців викликані необхідністю формування нової моделі громадського порядку, заснованої на пріоритетному розвитку національної економіки, інформаційної сфери та наукоємних галузей, інтеграції у світову спільноту. Ці зміни викликали хвилю соціальної активності, що зумовила якісні характеристики політичного процесу.

Конституційні перетворення 2004 року, у результаті яких було змінено форму правління в бік посилення парламенту, значно стимулювали коаліційні процеси.

Мета дослідження полягає у вивченні необхідності формування і функціонування коаліцій для прийняття оптимальних рішень, вираження інтересів політичних груп і здійснення взаємодії між представницькими і виконавчими органами державної влади, заснованому на:

- визначенні місця коаліцій у сучасному політичному процесі;
- виявленні ролі політичних коаліцій як фактора, що забезпечує взаємодію представницьких і виконавчих органів державної влади.

Наукова значимість досліджуваної проблеми визначається також тим, що в даний час інформація про діяльність представницьких органів влади є одним з факторів формування політичної культури громадянського суспільства. Тому дослідження ролі коаліцій у політичному процесі є невід'ємною частиною вивчення діяльності органів виконавчої і законодавчої влади.

Об'єкт дослідження. Політичні коаліції, які виникають і функціонують у законодавчих (представницьких) органах державної влади, забезпечують прийняття політичних рішень і виступають інструментом взаємодії між представницькими і виконавчими органами влади.

Предмет дослідження. Процес інституційного становлення коаліцій, їхня типологія, функціональні можливості коаліційної взаємодії українських органів представницької і виконавчої влади.

Мета дослідження. Виявлення закономірностей політичного процесу, що виявляються в ході становлення і функціонування коаліцій, визначення тенденцій і суперечностей, які характерні для коаліційної взаємодії при прийнятті політичних рішень.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.

Відомо, що коаліція – це таке об'єднання, яке свідомо створюється на певний період для досягнення певної мети. Як соціальна група коаліція у своєму розвитку проходить три основні стадії:

- «народження». Охоплює коаліційні перемовини й закінчується укладанням коаліційної угоди або пакту;
- «існування». Починається з підписання коаліційної угоди;
- «розпад». Настає, коли мети, заради якої об'єднувалися, досягнуто або подальше існування коаліції стає безглуздом [1].

Український дослідник Ю. Шведа визначає, що коаліція – це міжпартійна угода з приводу здійснення влади (урядова, правляча коаліція). Учасниками коаліційної угоди виступають тільки ті політичні партії, які володіють коаліційним потенціалом. Діяльність партії в рамках коаліції визначається її коаліційною стратегією [2].

У політичній науці найчастіше виділяють партійні, парламентські та виборчі коаліції.

Партійна коаліція – форма співпраці між політичними партіями, які, спираючись на існуючі можливості та умови, об'єднуються задля реалізації поставленої мети. Політичні партії, які беруть участь у формуванні партійної коаліції, ризикують, що в рамках міжпартійної конфігурації вони можуть втратити свою ідентичність, однак переконання, що остаточний результат принесе більше користі, є для них переважаючим. В суспільствах, які характеризуються високим рівнем фрагментації, політична еліта може застосовувати стратегії або конфронтації, або кооперації. Згідно із А.Лейпхартом, коопераційна діяльність характерна переважно для консенсусних демократій [3].

Найчастіше критерієм класифікації партійних коаліцій є поділ їх залежно від кількості учасників на двопартійні і багатопартійні. Залежно від розміру партій, які формують партійну коаліцію, вони поділяються на коаліції великих партій, малих і середніх. Залежно від мети формування коаліції вони поділяються на виборчі (для спільної участі у виборах), тимчасові (для досягнення якихось тимчасових цілей), парламентські (для формування і діяльності уряду або опозиційної діяльності) коаліції.

Зазначимо, що в 1991–1997 роках українські партії відчували мінімальні стимули до коаліційного процесу: до цього не спонукали ані конституційний лад (оскільки роль президента у формуванні уряду була провідною), ані мажоритарна двотурова система в одномандатних округах (партії не заохочувалися до блокових форм консолідації, проте існували численні негласні альянси в округах щодо невисування кандидатів від партій одного ідеологічного спрямування).

У 1997–2005 роках стимули конституційного ладу та виборчої системи створили доволі вигідні умови для блокування під час виборчого процесу, проте не заохочували до утворення парламентсько-урядових коаліцій, оскільки президент, по суті, залишався главою виконавчої влади і парламент мав незначний вплив на діяльність уряду; мажоритарно-пропорційна система заохочувала до коаліційного процесу великі партії за рахунок малих, а чотиривідсотковий бар'єр більшою мірою сприяв фрагментації системи.

Починаючи з 2005 року, в Україні створено цілком позитивні стимули до коаліційного процесу, що дозволило забезпечити повний його мегацикл – від утворення передвиборних коаліцій (на блоковій основі) і до завершення формування коаліції парламентської більшості, яка призначає уряд і забезпечує його парламентською підтримкою.

Виборчі коаліції – це тимчасове порозуміння кількох партій з метою виставлення на виборах спільних списків кандидатів.

Формування виборчих коаліцій відноситься до числа найважливіших виборчих стратегій політичних партій. При формуванні виборчих коаліцій політичні партії виходять з того, що спільно вони досягнуть кращих результатів, ніж окремо. Учасники коаліції прагнуть шляхом об'єднання своїх зусиль і ресурсів досягти такої нової якості, яка б давала їм можливість зібрати більшу кількість голосів виборців, ніж партії збирають окремо. У зв'язку із цим виборчі коаліції поділяються на: а) адитивні, б) субадитивні, в) суперадитивні.

З правової точки зору, політичні партії можуть брати участь у виборах:

- 1) як учасники партійних коаліцій,
- 2) як учасники передвиборчих блоків,
- 3) самостійно.

У кожному окремому випадку законодавець передбачає певні формальні вимоги до цих суб'єктів виборчого процесу, що може бути певним застереженням для формування виборчих коаліцій.

Коаліції, які створюють партії для забезпечення своєї парламентської діяльності, називаються парламентськими. У політології виділяють декілька типів парламентсько-урядових коаліцій. Основним критерієм при з'ясуванні типу коаліції назвемо кількість політичних сил, що їх створили, та кількість членів парламенту, які до них входять. У зв'язку з цим виділяють: 1) коаліції політичних сил, що контролюють недостатню для отримання більшості кількість мандатів у парламенті; 2) коаліції політичних сил, що контролюють більшість у парламенті за умови, що всі учасники коаліції залишаються в її складі; 3) коаліції політичних сил, що продовжуватимуть контролювати більшість у парламенті навіть за умови, якщо хто-небудь з учасників коаліції (крім найбільшого) виїде з її складу; 4) коаліція найвпливовіших партій (блоків) з різних політичних таборів, що контролюють якомога більше мандатів. Більшість вчених вказують на те, що «золотий вік» багатопартійного парламентаризму вже відійшов, і після II світової війни маємо ми справу із партійними коаліціями, які формуються в умовах розпорошення політичних сил.

Сучасними прикладами такого типу коаліцій виступають партійні коаліції Нідерландів, Бельгії, Фінляндії, Данії. Партійна коаліція формується тут швидше за підсумками виборів, ніж до виборів. Жодна із політичних партій не домінує. Електоральний успіх основних партій не суттєво впливає на її шанси потрапити до складу правлячої коаліції. Рішення про це є результатом післявиборчих міжпартійних переговорів.

Коаліція за біполярного укладу політичних сил з'являється в умовах двопартійності. Великобританія є класичним прикладом даного типу. На подібну схему можна натрапити також і в інших системах.

Досвід показує, що домінування партії в політичному житті відбувається тоді, коли: 1) партія на кількох парламентських виборах здобуває підряд більше 40% депутатських мандатів і 2) більше ніж на 20% випереджає своїх конкурентів. Трапляються також випадки, коли партія має незначне переважання, але залишається тривалий час правлячою, використовуючи поляризацію партійної системи.

Аналіз конкретних систем цього типу вказує на три різні уклади однопартійного домінування:

1) партія здійснює державне керівництво одноосібно на основі абсолютної переваги в парламенті, а коли це не вдається, то намагається провести дострокові вибори. Прикладом цього типу домінування є правління Японської ліберально-демократичної партії, яке триває з 1958 року.

2) якщо парламентське представництво партії не дає їй можливості одноосібно здійснювати державне керівництво і може привести до втрати влади, то вона намагається організувати коаліцію зі своїм домінуванням. Прикладом цього типу домінування було домінування соціал-демократів в Швеції та Норвегії.

3) немає абсолютного домінування, а тому партія намагається залучити до державного управління представників опозиційних сил, що дезінтегрує опозицію. Прикладом цього типу домінування є ситуація в Польщі, яка склалася після виборів 1993 (домінування СЛД – Союзу демократичної лівиці).

Прикладом коаліції, направленої проти домінуючої партії, може бути досвід формування правих коаліцій проти правління соціал-демократів у Скандинавських країнах. Однак, як правило, така конфігурація міжпартійного змагання веде до перетворення її на двоблокову модель.

Урядові коаліції. Загалом парламентську демократію можна охарактеризувати як лад, який по своїй суті полягає у формуванні населенням правлячих команд через механізм виборів. На практиці однак лише двопартійна система є найбільш наближеною до парламентської моделі демократії. Обидві великі партії мають можливість виграти на виборах і сформувати уряд або перейти до нього в опозицію. В ситуації, коли має місце державне управління через механізм партійних коаліцій, зникає безпосередній

зв'язок між виборчим актом і складом правлячих команд. Як показують підрахунки, в третині випадків формування урядів меншості відбувається далеко не тими партіями, що здобули найбільшу підтримку на виборах. Більш ніж половина урядів формують коаліції більшості та меншості, склад яких за тих самих результатах виборів може бути дуже різноманітним. Часто програмні та коаліційні зміни цих партій є зовсім неочікуваними для виборців[4].

Парламентські коаліції, котрі мають на меті формування уряду, складаються за наступних умов:

- 1) наявність вільної конкуренції політичних сил, за котрої вони намагаються отримати максимальний доступ до влади, але нездатні здійснювати її самостійно;
- 2) розпорошення політичних сил, яке виражається в тому, що жодна партія і жодний політичний блок не здатні отримати абсолютної переваги;
- 3) поляризація політичних сил у парламенті на тлі бажання одних партій сформувати блок більшості з метою залучення інших до співучасті у здійсненні влади.

Формування правлячої коаліції вимагає від її учасників дотримання наступних умов:

- а) пошуку основними політичними блоками природних союзників для спільного формування парламентської більшості;
- б) порозуміння між союзниками стосовно основних напрямів та цілей майбутньої діяльності;
- в) розподіл посад у коаліційному уряді й узгодження програми його діяльності [5].

В Україні яскравим прикладом тривалого процесу формування коаліції, який затягнувся на чотири місяці після голосування та отримав саркастичну назву «коаліціада», є парламентські вибори 2006 року.

Питання створення коаліції було надзвичайно важливим, оскільки згідно з Конституцією України в редакції 2004 року, уряд України формувала «правляча коаліція». Крім того, в Конституції містилася жорстка вимога, що «правлячу коаліцію» повинні створити виключно «фракції партій, які перемогли на виборах», тобто не допускалася участь у коаліції ані «окремих депутатів» (тобто перебіжчиків, які полишили свої фракції), ані новостворених фракцій - ця вимога Конституції значно ускладнювала «підкуп депутатів з метою створення коаліції». Тому створити коаліцію виявилось досить складно.

Під час «коаліціади – 2006» відбувся розкол серед трьох «помаранчевих політсил» (БЮТ, «Наша Україна», соціалісти). На виборах 2006 року перемогла «помаранчева коаліція». Згідно з попередніми домовленостями, посаду прем'єра повинна була отримати та з союзних політсил, яка на парламентських виборах набрала голосів більше за інших союзників. За результатами виборів, такою політсилою став БЮТ. Але команда президента Ющенка стала вимагати посаду прем'єр-міністра для свого представника Петра Порошенка. Переговори щодо цього затяглися на кілька місяців.

Зрештою «команда Ющенка» погодилась на кандидатуру Тимошенко на посаді прем'єр-міністра, і 22.06.2006 було оголошено про створення правлячої коаліції в складі БЮТ, «Нашої України» та СПУ. Але знову виникла проблема «працевлаштування» Петра Порошенка: «Наша Україна» стала вимагати для нього посаду спікера парламенту. Проте пост спікера вже був обіцяний лідеру соціалістів Морозу (а просування Порошенка на посаду спікера означало небезпеку відновлення його протиборства з Тимошенко, як це вже було в 2005 році), тому соціалісти врешті-решт пішли на союз з «Партією регіонів» - була утворена «Антикризова коаліція» в складі «Партії регіонів», СПУ, КПУ, Мороз став спікером, прем'єр-міністром став Янукович (Ющенко підписав згоду про призначення Януковича на посаду прем'єра), а «Наша Україна», хоча формально не увійшла в коаліцію з «Партією регіонів», але фактично отримала майже половину посад міністрів в уряді Януковича - 9. Єдиною парламентською фракцією, яка залишилася в опозиції, став БЮТ, хоча саме він, при дотриманні всіх домовленостей, досягнутих ще перед виборами, отримав би посаду прем'єр-міністра (а отже, очолив би виконавчу владу в країні) [4].

У контексті розгляду закономірностей функціонування політичних коаліцій та форм їх взаємодії із владою цікавою є можливість створення «коаліційного уряду». «Коаліційним урядом» вважають уряд, який має місце у випадках, коли за наслідками парламентських виборів у тій або іншій країні жодна політична партія не отримує достатньої кількості мандатів у парламенті (чи його нижній палаті) та не може самостійно сформувати урядовий кабінет (чи самостійно забезпечити інвеституру уряду),

внаслідок чого вона вимушена вступати в коаліцію з іншими партіями/блоками (чи фракціями) в парламенті (його нижній палаті) та/або їхніми представниками. Мінімально-переможна коаліція в такому випадку означає, що формування уряду відбувається на основі мінімально необхідної кількості партій за умови, що об'єднані зусилля здатні забезпечити хоч і мінімальну, але більшість у парламенті, і в разі виходу бодай одного партнера зі складу коаліції, уряд втрачає статус уряду більшості. Надлишково-переможний коаліційний уряд означає, що до уряду входить більша кількість фракцій і депутатів, ніж необхідно для формування парламентської більшості, а вихід партії чи депутатської групи не спричиняє втрати коаліцією більшості в парламенті і не призводить до падіння кабінету. Коаліційний уряд меншості означає, що політична партія в коаліції з іншою/іншими представлена/ні в парламенті депутатами, загальна кількість яких становить менше ніж 50% від складу парламенту [5]. Коаліційні уряди як результат політичних переговорів формуються за двома партійними конструкціями – конструкцією з домінантною партією та рівноважною конструкцією. Домінантна партія не тільки є найбільшою партією, а й «отримує» значно більше міністерств порівняно з рештою союзників по коаліції. Встановлено, що дієвими чинниками, які найбільше впливають на формування і функціонування коаліційних урядів, є: система правління, роль глави держави та ситуація когабітації, виборча система й електоральна мінливість, партійна система, ідеологічна композиція урядів та поляризація в національних парламентах, політичні традиції. Правові засади формування уряду викладено в національних конституціях, регламентах парламенту або нижньої його палати, законах про кабінет міністрів, прийнятих у більшості країн Європи.

Українське суспільство з 1990-х років перебуває в процесі активної демократичної трансформації, іноді в ситуації майже тотальної невизначеності суспільних процесів, правил і структур. Намагаючись вижити в цьому суспільному хаосі, політики шукають такі способи й методи використання своїх ресурсів, які допоможуть їм утримати владу, у тому числі й за допомогою утворення коаліцій. У такий спосіб вимальовується новий образ українського суспільства.

Слід навести декілька характерних особливостей трансформаційного процесу українського суспільства. С. Катаєв виокремлює такі: 1) мінливість стає чинником стійкості, перетворюючись на фундаментальну характеристику суспільства; 2) вважається, що джерело змін завжди ззовні, а не всередині. Ця характерна особливість української трансформації своєрідно проявляється в політичному полі [6]. Так, в українській політиці стають актуальними питання геополітики, і всі політичні уподобання поділяються на три основні групи, які можна умовно позначити так: «Росія», «Європа», «Америка»; 3) трансформація суспільства – це трансформація соціальних норм. Показово, що з часу ухвалення Конституції 1996 року кожна політична партія намагається переглянути низку її норм, і це зрештою було реалізовано в політичній реформі 2004 року, проте сам процес на цьому не закінчився. Багато партій і нині пропонують власні проекти наступної конституційної реформи; 4) основою для суспільної інтеграції є суспільна криза або яке-небудь соціальне лихо. Згідно з цією особливістю джерелом національної ідеї в період трансформаційних перетворень є подолання кризи або катастрофи національного масштабу. Тому і створення коаліцій в українському парламенті здебільшого супроводжується антикризовою риторикою [7].

Ще одна особливість українського суспільства – специфічна система соціального капіталу. Її характерною рисою є органічний сплав традиційних і номенклатурних елементів. Це пояснюється тим, що більшість представників нашої політичної еліти вийшли з радянського номенклатурного середовища, залишаючись і представниками українського села.

Важливим фактором, який впливає на процес формування парламентських коаліцій у Верховній Раді є чинна законодавчо-нормативна база. Переважна більшість експертів указують на «недосконалість процедур формування парламентської коаліції та принципів функціонування депутатських фракцій». Варто також зазначити, що самі положення Конституції щодо коаліції є фрагментарними.

Згідно зі ст. 83 Конституції, «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді... вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також... щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів». Але вже у ст. 114 чітко написано, що «... інші члени Кабінету Міністрів призначаються

Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра». Відповідно, відсутність або наявність коаліції не є обов'язковими під час голосування за склад уряду.

Здебільшого жодна парламентська коаліція не проіснувала той термін, на який її створювали, здебільшого всі коаліції були нестабільними. Характерною рисою української політики є те, що період коаліційних переговорів оголошується часом парламентської або національної кризи.

Висновок. Роль коаліцій у сучасному політичному процесі складна і багатогранна. Утворення та функціонування партійних коаліцій - одна з найважливіших складових політичного процесу, «вісь» механізму узгодження інтересів різних політичних сил у демократичному суспільстві. Особливо це проявляється в державах з парламентською формою правління, де виконавча влада формується на основі підсумків виборів до законодавчих органів влади. Без коаліції неможливо уявити і роботу парламенту в країнах, де жодна з політичних сил чи партій не має більшості. Підтримка стабільності розвитку та функціонування політичної системи, так само як і її крах, під силу створеній коаліції. Коаліційна політика необхідна будь-якій партії для створення додаткових комунікаційних каналів, для поширення і популяризації ідеології, і, головне, - для розширення її електоральних можливостей, а в подальшому - для участі у формуванні уряду і прийняття державних рішень. Парламентська коаліція стала новим суб'єктом конституційного права та конституційних правовідносин в Україні. Разом із тим, законодавче закріплення її статусу є далеким від досконалості, що має проявитися найближчим часом за функціонування реально створеної коаліції. Крім того, дуже проблемним і нерегульованим залишається питання визначення статусу тієї частини фракцій, які не ввійдуть до складу коаліції і становитимуть парламентську меншість (опозицію).

Фактично маємо законодавчий дисбаланс у регулюванні правового статусу парламентської більшості та парламентської опозиції, що не сприятиме налагодженню співпраці між ними та ефективній діяльності парламенту в цілому.

Становлення коаліцій є сутнісною ознакою політичної трансформації українського суспільства і справляє визначальний вплив на формування законодавчих (представницьких) органів влади. В сучасних умовах коаліційна взаємодія носить раціональний характер, оскільки його основу становить узгодження інтересів, що виявляються в ході законотворчої діяльності, і творча взаємодія між представницькими і виконавчими органами влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Гончарова Т. Особливості процесу формування парламентських коаліцій. // Віче. - 2009. - №3. - С. 2-4. Наукова бібліотека. Режим доступу: www.viche.info.
2. Шведа Ю. Р. Політичні партії: Енциклопедичний словник. /Шведа Ю. Р. – Львів : Астролябія, 2004. – С. 11. – Режим доступу: http://www.lnu.edu.ua/faculty/Phil/Shweda_slovnnyk.htm.
3. Шведа Ю.Р. Теорія політичних партій і партійних систем: Навч. посібник. /Шведа Ю. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 325 с. – Режим доступу: http://npu.edu.ua!/e-book/book/html/D/iplp_kspd_Shveda.html.
4. Коаліціада в Україні 2006/ - Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Партійна_коаліція.
5. Лопата М. О. Порівняльний аналіз формування, стабільності та ефективності коаліційних урядів у країнах Вишеградської групи. Львівський національний університет імені Івана Франка. Автореферат дисертації.- 2015 - С. 12-16. Режим доступу: http://old.lnu.edu.ua/files/dissertations/2015-10-15-lopata/aref_lopata.pdf.
6. Катаев С. Л. Сучасне українське суспільство: Навч. посібн. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С. 17 - 21.
7. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи (Аналітична доповідь) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1.
8. Конституція України – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>

СТАНОВЛЕННЯ СУДОВОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ СУДОВОЇ ТА ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Лідія РОЖОК

Інститут законодавства Верховної Ради України

Аспірант відділу проблем розвитку національного законодавства

У статті визначено роль взаємодії судової та законодавчої влади в становленні судового конституціоналізму в Україні через аналіз норм національного та міжнародного законодавства, які забезпечують право на справедливий суд. Також у статті проаналізовано роль постійного представника Верховної Ради України в Конституційному суді України.

Ключові слова: законодавча гілка влади, судова гілка влади, судовий конституціоналізм, Верховна Рада України, Конституційний Суд України.

Постановка проблеми. Загальноприйнятим є розуміння того, що забезпечення верховенства права в державі можливе за поділу влади на три гілки, що не дає можливості одній із гілок влади узурпувати владу в державі. Одним із режимів забезпечення верховенства права в Україні є судовий конституціоналізм. Зокрема, судовий конституціоналізм, як вважає М.С. Бондар, – «це політико-правовий режим судового забезпечення верховенства права і прямої дії Конституції, безумовного гарантування конституційних цінностей на основі балансу влади і свободи, особистих і публічних інтересів, єдності соціокультурних та нормативно-правових чинників конституціоналізації економічного, соціального, політичного розвитку [держави] (– Л.Р.) як демократичної правової держави» [1, с. 118].

Аналіз останніх досліджень і публікацій та невирішені раніше проблеми. Дослідження проблеми взаємодії законодавчої та судової влади в Україні, формування конституціоналізму та, зокрема, судового конституціоналізму, можна знайти в працях відомих конституціоналістів, зокрема А. О. Селіванова, О. В. Щербанюк, М. С. Бондаря, Г. О. Федоренко, Л. І. Полякової та інших вітчизняних науковців. Проте в даній статті ми здебільшого зупинимось на законодавчому забезпеченні інституту поділу влади та становлення судового конституціоналізму.

Виклад основного матеріалу. Судовий конституціоналізм ми розглядаємо як режим забезпечення верховенства права, яке забезпечується через природне право людини на справедливий суд. Зокрема, право на справедливий суд унормовується статтею 6 «Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини» [2] (далі по тексту Конвенція), яка ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [3], – «кожен має право на справедливий суд».

З даного приводу в Посібнику зі статті 6 Конвенції Право на справедливий суд (Цивільна частина) зазначається, що «основною метою Конвенції є визначення суспільних проблем, які представляють загальний інтерес, таким чином, підвищуючи загальні стандарти захисту прав людини і поширюючи судову практику з захисту прав людини у спільноті держав-учасниць Конвенції» [4]. Тобто судові рішення не просто формально вирішують справи, ставлячи, так би мовити, остаточну «крапку» у вирішенні лише конкретного спору, але і для того, щоб вдосконалювати норми Конвенції та національного законодавства (адже Європейський суд з прав людини приймає рішення, виходячи з норм національного законодавства держави).

Основними інститутами, які здійснюють забезпечення права на справедливий суд на найвищому рівні України, є Конституційний Суд України та Верховна Рада України. В даному випадку важливо зрозуміти законодавчі основи взаємодії законодавчої та судової влади. Загальноприйнятим є

розуміння, що одним із постулатів такої взаємодії є система стримувань і противаг судової та законодавчої гілки влади в межах їхніх повноважень.

Зокрема статтею 6 Конституції України унормовано, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [5]. За статтею 75 Конституції України, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України». А з приводу Конституційного Суду України, то в Конституції України в редакції Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 не визначається статус Конституційного Суду України. Статус Конституційного Суду України унормовується абзацом 1 статті 1 Закону України «Про конституційний Суд України», яка визначає його як «єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні» [6].

З даного приводу Полякова Л.І. зазначає, що «відносини Верховної Ради України з судовою владою реалізуються через її головні функції: законодавчу, установчу (формування судової влади) і контрольну функцію» [7].

В контексті взаємодії законодавчої та виконавчої влади цікавою є діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції. Варто зазначити, що згідно з абзацом 2 статті 5 Закону України «Про Конституційний Суд України», Верховна Рада України формує склад Конституційного суду шляхом призначення шести суддів Конституційного Суду України. Також Верховна Рада України, здійснюючи свою законодавчу функцію, унормовує дії судової влади, зокрема Конституційного Суду України, тобто по суті органи законодавчої влади впливають на судову владу, створюючи для них законодавчу базу діяльності.. Зокрема, з моменту утворення Конституційного Суду України Верховною Радою України було прийнято низку законів які регулюють його діяльність, зокрема: Закон України «Про Конституційний Суд України»[6], Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [8], Закон України «Про доступ до судових рішень» [9] тощо.

У свою чергу, Конституційний Суд України, здійснюючи свої повноваження, передбачені статтею 150 Конституції України, зокрема: «1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України; 3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України» [5] – здійснює вплив на законодавчу гілку влади. Тобто в законодавстві України чітко сформована взаємодія між судовою та законодавчою владою.

Як зазначає Селіванов А. О., в конкретних правовідносинах, коли йдеться про акти самого законодавця, Президента України, Уряду, які зачіпають права і свободи громадянина і особи, виникає пряма потреба не тільки тлумачити, але й оцінювати їх на предмет відповідності Конституції України, загальновизнаним нормам міжнародного права, які мають пріоритет над вказаними актами. У такий спосіб тільки Конституційний Суд виступає носієм повноважень, що дають йому право застосовувати цінності суспільства, тобто здійснювати правосуддя з позицій верховенства права відносно актів (дій чи бездіяльності) вищих органів державної влади та посадових осіб [10, с. 21]. Свої правові позиції при вирішенні справ Конституційний Суд України зазначає в рішеннях та висновках. Таким чином, Конституційний Суд України, висловивши свою позицію, притримується її і в наступних рішеннях, тобто формується усталена судова практика Конституційного Суду України, на основі якої суди загальної юрисдикції не можуть відхилятися від висловлених правових позицій.

Однією із рекомендацій Європейського парламенту, наданих місією Кокса у «Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», є «Офіційному внесенню Урядом до ВРУ будь-якого важливого законопроекту має передувати: подання до профільного комітету ВРУ так званої «Білої Книги» - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. «Біла Книга» повинна бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видаватиметься відповідний висновок» [11]. Тобто запровадження «Білої Книги» буде означати певне обґрунтоване спрямування дій, дотримання єдиної концепції законотворення, що надасть можливість зменшити кількість колізій та невідповідностей законів України Конституції України. Тобто в такий спосіб можна формувати

практику діяльності парламенту, коли законодавець створює нові закони, які відповідають не тільки суспільній необхідності, але є і науково обґрунтованими, створені в межах конкретного плану дій, щодо досягнення певного рівня соціально-економічного розвитку.

Українські конституціоналісти здебільшого приділяють увагу участі Конституційного Суду України в процедурі дострокового припинення повноважень народного депутата, конституційним поданням за участі народних депутатів, процесу призначення однієї третьої складу Конституційного Суду України Верховною Радою України тощо. Проте в контексті формування судового конституціоналізму в Україні, через призму взаємодії між парламентом та органом конституційної юрисдикції, визначною та малодослідженою є роль постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України.

Зокрема, Постановою Верховної Ради України № 691-XIV від 20.05.1999 р. затверджено Положення про постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України (далі по тексту Положення) [12]. Зокрема в пункті 1 Положення визначається, що «постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України (далі – постійний представник) є уповноваженою особою, яка відповідно до вимог, передбачених у статті 72 Закону України «Про Конституційний Суд України», бере участь у веденні справи – конституційному провадженні, наділена правом вчинення від імені Верховної Ради України, яку представляє, всіх процесуальних дій, крім повної або часткової відмови від заявленої позиції, викладеної в поясненні чи висновку, поданому Головою Верховної Ради України до Конституційного Суду України, а також зміни чи уточнення предмету розгляду, передачі своїх повноважень іншій особі (передоручення)». Тобто постійний представник є учасником конституційного провадження (пункт 3 Положення) [12]. Дане законодавче визначення надає нам розуміння постійного представника як представника законодавчої влади, який відіграє важливу роль у конституційному судочинстві.

Зокрема, враховуючи той факт, що постійний представник у взаємодії Верховної Ради України та Конституційного Суду України виконує важливу роль через реалізацію своїх функцій, зокрема відповідно до абзацу 5 підпункту 1 пункту 8 Положення «при підготовці матеріалів, які подаються на розгляд Голови Верховної Ради України, постійний представник враховує рішення, висновки та роз'яснення комітетів Верховної Ради України з питань, які є предметом розгляду Конституційного Суду України» [12]. Тобто при підготовці матеріалів, які постійний представник подає до Конституційного Суду України, за наявності так званої «Білої Книги», він мав можливість притримуватись певної концепції для ефективнішої взаємодії парламенту та Конституційного Суду України.

Також варто чітко розуміти, що діяльність Конституційного Суду України є не політизованою, а в діяльності Верховної Ради України політичність – це основний засіб досягнення мети. Тому в діяльності постійного представника є деякі протиріччя, які він має вирішувати в ході своєї діяльності.

Тобто в ході конституційної реформи важливо надати уваги саме взаємозалежності парламенту та органу конституційної юстиції, які мають взаємно стимулюватися для досягнення єдиної мети – побудови правової держави, зокрема становлення судового конституціоналізму як режиму забезпечення верховенства права в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия /Н.С. Бондарь. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. – 544с.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] : Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Законом України [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України. – Закон від 17.07.1997 № 475/97-ВР. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр.

4. Посібник зі статті 6 Право на справедливий суд (Цивільна частина) [Електронний ресурс] : Рада Європи. – Європейський Суд з прав людини, 2013. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України. – Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр.
6. Про Конституційний Суд : Закон України [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України. – Закон від 16.10.1996 № 422/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96>.
7. Полякова Л.І. Аналіз конституційного механізму взаємодії законодавчої судової влади в Україні / Л.І. Полякова// Інвестиції: практика та досвід, 2011. – № 24. – С. 96-99.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України. – Закон від 02.06.2016 № 1402-VIII. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2453-17.
9. Про доступ до судових рішень : Закон України [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України. – Закон від 22.12.2005 № 3262-IV. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15.
10. Селіванов А. О. Верховенство права в конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції. / А. О. Селіванов. – К.; Х.:Акад. прав. Наук України, 2006. – 136 с.
11. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
12. Положення про постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України. – Постанова від 20.05.1999 № 691-XIV. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/691-14>.

СОЦІАЛЬНІ МЕРЕЖІ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ДІАЛОГОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ ТА ПАРЛАМЕНТОМ

Оксана ЛЯЩЕНКО

аспірант кафедри парламентаризму

та політичного менеджменту

Національної академії державного

управління при Президентові України

Стаття присвячена аналізу використання соціальних мереж у сучасному світі як платформи для ефективної взаємодії громадянського суспільства і парламенту. Проаналізовано сильні та слабкі аспекти використання соціальних мереж у сучасних умовах як одного з каналів діалогової комунікації між громадянським суспільством і владою. Акцентовано увагу на можливостях використання соціальних мереж у парламентській діяльності.

Постановка проблеми. Бурхливий розвиток інформаційних технологій та поява нових каналів обміну інформацією за останні десятиліття сприяли формуванню так званого інформаційного суспільства. Соціальні мережі в інформаційному світі займають все більший простір впливу. Глобальні виклики, що постали перед світом в останні роки, політичні, соціальні, економічні проблеми в країнах, що традиційно вважаються зразками успішності, зумовили необхідність докорінного перегляду численних теорій і понять, відмови від застарілих моделей та пошуку нових альтернативних шляхів розвитку суспільства.

Україна, як і всі інші європейські країни, на сьогодні змушена шукати нові підходи, концепції, моделі в державному управлінні й для побудови на їхній основі такої управлінської системи, яка б відповідала викликам сьогодення та була спроможна ефективно функціонувати в умовах гібридної війни, політичної кризи та була б здатна відповідати вимогам інформаційної доби. Аналіз впливу соціальних мереж на парламентську діяльність в умовах політичної кризи дасть змогу напрацювати ефективні канали взаємодії між владою та суспільством для подолання кризових явищ у політичному житті країни.

Соціальні мережі в сучасному світі надзвичайно актуальне явище, яке знаходиться в процесі свого становлення та розвитку. Світ не стоїть на місці, нові технології розширюють можливості різних об'єднань у суспільстві та розмивають кордони національних держав. Дослідження питання впливу соціальних мереж на парламентську діяльність та можливості управління таким впливом є однією з задач сучасного фахівця в галузі державного управління.

Тому аналіз впливу соціальних мереж на парламентську діяльність дає змогу виокремити такі напрями комунікаційної взаємодії, які дають змогу громадянському суспільству брати участь у законотворчій діяльності, а парламенту – стати виразником інтересів усіх громадян нашої країни.

Мета статті. Проаналізувати значення соціальних мереж в інформаційному суспільстві як чинника розвитку діалогової взаємодії між громадянським суспільством та парламентом у сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні аналізом проблеми розбудови та функціонування соціальних мереж як чинника розвитку громадянського суспільства займалися Т. Бельська, С. Дорогих, А. Колодій, О. Палюк, О. Соснін, А. Михненко, В. Яблонський, О. Онищенко та інші. В першу чергу досліджувались механізми комунікацій та проблеми взаємодії суспільства та

влади. Окремо стоять роботи з дослідження суті політичної кризи, наприклад Ю. Мацієвського, І. Забеліної, А. Колодій та інші.

Основний виклад матеріалу: Наша країна вступила в еру цифрових технологій та перебудови всієї системи комунікацій, у тому числі в державну управлінні. Розвиток нових каналів обміну інформації, швидкість передачі даних, формування суспільної думки через громадські об'єднання в мережі інтернет – це все призводить до кризи старих засобів комунікації та необхідності перебудови всієї системи зв'язків з громадськістю в державному управлінні. На сьогодні для цих явищ існує поняття інформаційного суспільства.

Активного вжитку та популяризації у всьому світі набувають як уже звичні способи інформаційного обміну (веб-сайти парламентів 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). Така доступність інформації про парламент обумовлює більш відповідальне ставлення представників влади до каналів комунікацій та фільтрування інформації для формування позитивного іміджу та інформування суспільства [8].

Так, 8 лютого 2016 року на сайті ВРУ з'явилась інформація щодо активізації своєї присутності у світових соціальних мережах у рамках програми модернізації парламенту. В повідомленні наголошувалось, що їхня мета – перетворити офіційні сторінки парламенту в соціальних мережах на майданчики інформування, спілкування та обміну думками між громадянами та вищим законодавчим органом країни [1].

Парламентська діяльність є відображенням тих процесів, що відбуваються в суспільстві, та є складовою частиною процесу взаємодії громадянського суспільства і влади. Відповідно, соціальні мережі, через які громадяни обмінюються думками, звертаються до органів влади різних рівнів, об'єднуються в громадські організації, впливають на діяльність парламенту так само сильно, як парламент впливає на суспільно-політичне та економічне життя країни.

Сучасною тенденцією розвитку інформаційної діяльності законодавчої гілки влади є її еволюція від здійснення інформаційного забезпечення законотворчого процесу до реалізації інформаційної діяльності парламенту як окремої важливої функції із забезпечення громадян публічною інформацією та їх залучення до законотворчого процесу, що здійснюється завдяки широкому залученню інформаційно-комунікаційних технологій [4].

У суспільстві до законодавчої гілки влади, парламенту, існує неоднозначне ставлення. З одного боку, на думку деяких дослідників, парламент є об'єктом інтенсивної політичної комунікації: його критикують, до нього апелюють, з ним асоціюють багато явищ і процесів, що відбуваються в державі. В масовій свідомості парламент є уособленням суспільної мотивації, індикатором політичної культури та електоральних вподобань, очікувань і вимог соціальної справедливості [0].

З іншого боку, діяльність парламенту не відповідає очікуванням та запитам суспільства. Цей фактор, поруч з конфліктами у владі та її прорахунками, призвів до падіння рівня довіри громадян до всіх владних інститутів, зумовив нестабільність парламентської коаліції та атаки на Уряд з боку як опозиції, так і окремих членів коаліції, схильних до популізму [13].

Одним із стратегічних напрямів діяльності парламенту є створення умов для запровадження електронної демократії як однієї з умов розвитку інформаційного суспільства та залучення громадян до законотворчої діяльності та отримання зворотного зв'язку від суспільства.

Сьогодні вже використовують різні форми електронної демократії та участі громадян в управлінні державними справами. Так, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» у другій половині 2015 року впроваджено особливу форму електронного звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування – електронну петицію [10].

Через глобальну активізацію інформаційного простору сьогодні важко 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.

Також необхідно зазначити, що високий рівень недовіри в сучасному українському суспільстві до представницької демократії ґрунтується на так званій кризі легітимізації влади, що має місце в Україні, в якій яскраво виражені фактори відчуженості представників влади та критично низького рівня медіа-освіченості суспільства. На думку дослідників, органи державної влади для реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя повинні мати ефективні комунікативні канали з громадянами. Разом з тим, враховуючи дуалістичну природу ЗМІ, які одночасно є об'єктами економічних відносин та суб'єктами відносин у сфері масової інформації, можна зробити невтішний висновок – існуюча концепція державної інформаційної політики не здатна надати суспільству гарантії інформаційної безпеки, що в умовах інформаційної війни дезорієнтує суспільство та поглиблює кризові явища [5].

Політична криза впливає на якість та форми взаємодії громадянського суспільства і влади та посилює протестні рухи в суспільстві, а через соціальні мережі ці процеси дуже швидко розгортаються в сутички, мітинги, збройні протистояння. У таких умовах мова вже йде про системну кризу, що охоплює всі сфери суспільства.

Погоджуємось з думкою Д. Кіслова [6], що системність криз обумовлена розвитком комунікативності систем, в яких вони розвиваються. При цьому основними виступають управлінські політичні та соціальні комунікації, суб'єкти яких здатні впливати на ситуативні зміни та трансформації соціуму. Без заздалегідь виробленої здатності до самореформування, адаптації до будь-яких непередбачуваних ситуацій, гнучкості та мобільності такі суб'єкти управління не зможуть ефективно керувати необхідними трансформаціями.

Така криза призводить до проблем взаємодії суспільства з владними інституціями, і ці проблеми виявила політична криза 2013-2014 років, парламентська криза 2016 року. Однак сучасний розвиток комунікативних систем, одним з елементів якої є соціальні мережі, вплинув на процес кризи та забезпечив можливість об'єднання громадян у спільноти, громадські організації. А це в свою чергу дало можливість громадянам через соціальні мережі впливати на систему ухвалення рішень владних інституцій, транслювати свої потреби та формувати нові запити до влади.

За одним із визначень, соціальні мережі – своєрідний віртуальний соціальний простір, у якому люди взаємодіють як автономні індивіди, у результаті чого формується складна, багаторівнева мережа громадянських зв'язків і взаємозалежностей, здатна сприяти якнайповнішому забезпеченню функціонування їхнього власного соціального життя, функціонуванню системи соціальних структур, до яких належать громадяни та суспільства в цілому [2].

На відміну від існуючих уже традиційно соціальних груп, об'єднаних професійними інтересами, скажімо, учених, інженерів, лікарів, соціальна спільнота, що діє в інтернет-середовищі, на сьогодні є значно мобільнішою в реагуванні на навколишню дійсність, практично некерованою ззовні, з яскраво вираженою можливістю добровільної участі в її діях і можливістю стихійного розпаду в разі зниження або втрати інтересу її членів до взаємних інформаційних обмінів [12].

Платформа, на якій будуються всі соціальні мережі, має специфічну назву – *networking*. *Networking* (англ. *net* – мережа і *work* – працювати) – це соціальна і професійна діяльність, спрямована на те, щоб за допомогою кола друзів і знайомих максимально швидко та ефективно вирішувати складні життєві завдання і бізнес-питання: знаходити клієнтів, наймати найкращих працівників, залучати інвесторів.

Networking – річ універсальна, і її можна застосовувати навіть у вищих ешелонах влади. Однак головна відмінність *networking* від т.з. «кумівства», на нашу думку, – це вибір найкращого професіонала через канали соціальних мереж, а не призначення на посаду дилетанта, який однак є близьким знайомим, тому вважається лояльним та надійним. А це в свою чергу призводить до більш широкого залучення професіоналів до вирішення як особистих, так і суспільних проблем та формує експертну мережу громадянського суспільства [3].

Функціонування соціальних мереж не потребує прямої підтримки і, відповідно, повного контролю з боку владних чи політичних структур, тобто відбувається автономно, що створює умови для вироблення позицій, незалежних від позиції влади, і стає передумовою для громадського контролю над державою та тиску на політичну сферу [8]. Також це є платформою для формування опозиції до владних інституцій, а то і місцем для розгортання протистояння між провладними та опозиційними об'єднаннями громадян.

Для кращого розуміння процесів, що відбуваються в суспільстві через соціальні мережі, необхідно дати визначення поняттю комунікація. Комунікація – невід'ємна частина взаємозв'язків влади та громадянського суспільства, що набуває нових форм та форматів участі громадськості в процесах вироблення та реалізації державної політики. Ефективність співпраці влади з громадянами можлива за умов їхньої високої політичної участі в процесі розробки та впровадження державної політики. Політична участь – це вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень. Необхідність суттєвих змін у формах та методах публічного управління були продиктовані також набранням чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» та змін до Закону «Про інформацію». Інформаційні ресурси, відтепер доступні для громадянина, відкрили йому можливості, додали компетентності та аргументованості для реалізації конституційного права брати участь у формуванні та реалізації державної політики, здійсненні моніторингу та оцінки, контролю за діяльністю влади, розробленні пропозицій щодо оптимізації прийняття політико-управлінських рішень [9].

А в умовах інформаційної війни комунікація стає невід'ємним складником системи національної безпеки, коли існують послідовні зусилля з дестабілізації ситуації в країні, які зрештою спрямовані на підірив довіри громадськості до влади, а отже, демонтаж наявної системи управління. Проте і не під час кризових ситуацій попит на комунікативну діяльність уряду завжди є високим. Комунікація стає обов'язковою діяльністю сучасних демократій, забезпечуючи участь громадськості в прийнятті рішень і контроль за діями влади, являючи собою процес обміну інформації, забезпечуючи відкритість влади для громадськості та громадськості для влади, формуючи довіру громадян до влади і надаючи останній можливість отримати підтримку, стабілізуючи суспільні відносини [10].

Зокрема, погоджуємось з думкою спеціалістів з Інституту стратегічних досліджень щодо ролі, яку організована громадськість відіграла в революційних подіях листопада 2013 р. – лютого 2014 р. і в захисті національного суверенітету й територіальної цілісності, позначила нову сторінку в історії сучасної української державності. У цій ситуації громадянське суспільство продемонструвало високу здатність до консолідації та мобілізації. В найкоротші строки постала дієва мережа громадських ініціатив та об'єднань, що взяли на себе вирішення найважчих проблем сьогодення та зупинили розширення зони окупації з частини Донбасу на всю Правобережну Україну. Волонтери й добровольці, мережеві спільноти, різноманітні громадські ініціативи та рухи становлять сьогодні кістяк реального та спроможного громадянського суспільства. Характерною особливістю розвитку волонтерського руху стало залучення соціальних мереж до підтримки й поширення громадянських ініціатив, які здебільшого функціонували у форматі «неформальних волонтерських груп». Інформаційні технології допомогли створити нову якість комунікації між однодумцями, пришвидшили термін виведення волонтерських проектів на рівень їх практичної реалізації [10]. В подальшому найактивніші представники громадського руху отримали підтримку на виборах до парламенту в 2014 році.

Саме завдяки таким громадським об'єднанням та соціальним мережам сьогодні ми можемо побачити у Верховній Раді України нові обличчя та ті політичні партії, які без такої підтримки в соціальних мережах просто не мали б можливості пройти в парламент. Однак їхня кількість, порівняно із загальною кількістю, досить мала, та не впливає на загальні тенденції парламентської діяльності.

Таким чином, можна зробити висновок, що одна з форм взаємодії громадянського суспільства і влади є соціальна комунікація, яка реалізується через формування соціальних мереж, та яка набуває величезного значення в умовах політичної кризи. А саме громадянське суспільство, що самоорганізовується через соціальні мережі, стає повноцінним гравцем у політичному житті країни.

Однак такі процеси є причиною загострення протиріччя між наявними формами комунікації суспільства та влади, коли суспільство вже самоорганізовується за допомогою сучасних цифрових технологій, формує соціальні мережі, отримує доступ до інформації з небаченою раніше швидкістю та відповідно реагує на виклики часу, та владою, яка не в змозі оперативно вирішувати нагальні питання суспільного розвитку, що в свою чергу збільшує напругу в суспільстві. Незважаючи на нові обличчя в політиці, сама системи не здатна відповідати запиту суспільства на реформи та оновлення органів влади.

Водночас гальмування владою назрілих перетворень призводить до поширення правового нігілізму, падіння довіри громадян до державних інститутів, що посилює загрози нових соціально-політичних потрясінь в умовах неоголошеної «гібридної війни».

Тим не менше необхідно відзначити позитивні зрушення у взаємодії нового складу ВРУ та громадськості – поява можливості присутності громадян на сесіях, доступ ЗМІ до засідань профільних парламентських комітетів. Хоч поряд з цим у роботі низки парламентських комітетів і дотепер спостерігаються закритість, кулуарність. На такі ознаки вказує громадськість, яка традиційно пильнує за рівнем прозорості, відкритості вищого законодавчого органу України [1].

Ще в 2006 році Міжпарламентським союзом була розроблена Рамкова програма [0], яка визначає цілу низку парламентських цілей та цінностей. Серед них:

- *прозорість*: тобто відкритість перед суспільством через різні засоби масової інформації і прозорість у своїй діяльності;
- *доступність*: означає залучення громадськості, у тому числі об'єднань і рухів громадянського суспільства, в роботі парламенту.

Досягнення прозорості і доступності забезпечується різноманітними засобами, одним з яких є використання членами парламенту соціальних мереж. Також соціальні мережі може використовувати й сам парламент через уповноважених фахівців інформаційних служб.

Реалізація спілкування в соціальних мережах може відбуватися як через використання вже існуючих соціальних медіа, так і через побудовані на базі парламентських веб-порталів майданчики для спілкування з громадянами через надання можливості як комітетам і фракціям, так і окремим депутатам вести власні блоги, отримувати та надавати коментарі до них, брати участь у обговоренні діяльності парламенту (окремих комітетів, фракцій або депутатів), текстів законопроектів (е-консультування щодо законопроектів) та будь-яких інших важливих питань життя держави. Таке спілкування є корисним не тільки для суспільства, але й безпосередньо для самих депутатів, в разі якщо вони хочуть прислухатися до власних виборців [4].

Тим не менше є певні складнощі. Якщо спілкування окремого депутата з громадянами не може бути якимось чином регламентовано чи обмежено (окрім загальних правил спілкування в кожній конкретній соціальній мережі), то цілі застосування соціальних мереж парламентом як окремим державним органом (у разі такого застосування), мають бути чітко визначені, і персонал апарату парламенту повинен добре усвідомлювати свою роль та відповідальність, розуміти, як соціальні мережі використовуються і управляються [4].

Значною частиною даної проблеми є те, що інформація, яка надходить із соціальних мереж, з приватних сторінок представників влади, все частіше стає основою для повідомлень ЗМІ. Відповідно, і дописи державних службовців можуть (а іноді і стають) основою для таких повідомлень, що заважає/може заважати централізованій та цілеспрямованій комунікації, яку вибудовують спеціальні комунікативні підрозділи державних органів. І якщо в звичайних умовах це може призвести лише до часткових репутаційних втрат, то в умовах кризової ситуації, коли державний орган намагається не допустити паніки та реалізувати антикризову комунікацію, необачний «витік» може призвести до надзвичайних наслідків [5].

Узагальнюючи, можна побачити, що позитивна взаємодія між парламентом і громадянами відбувається на двох рівнях. У короткостроковій перспективі використання соціальних мереж може призвести до розширення громадського обговорення та консультацій, привернути увагу до певної події чи явища, за рахунок чого можна поліпшити якість і актуальність законодавства та політики. У

довгостроковій перспективі парламент, який регулярно будує спілкування і взаємодію з громадськістю, будує в суспільстві довіру і до самого парламенту [7].

Отже, ми бачимо, що інформаційна складова впливу соціальних мереж на парламентську діяльність дуже значна. Однак у сучасних умовах великого значення набувають політичні важелі впливу громадськості на парламент та уряд і технологію прийняття рішень з основних питань розвитку суспільства, контролю за діяльністю влади та подолання кризових явищ. За цих умов збільшується роль та участь громадян як електорату політичних сил, що, у свою чергу, передбачає організацію діалогу влади та суспільства, створення адекватних механізмів такої взаємодії [4].

Узагальнюючи значення впливу соціальних мереж на взаємодію між суспільством та владою, необхідно вказати на світові тенденції використання передових інформаційних технологій у публічному управлінні. Це дає можливість:

- розширити права громадян шляхом надання моментального доступу до різноманітної інформації, щоб кожен член суспільства мав змогу своєчасно одержувати за допомогою транскордонних інформаційних мереж повну і достовірну відкриту інформацію будь-якого виду і призначення з будь-якої держави, перебуваючи при цьому практично в будь-якій точці географічного простору;

- забезпечити оперативну комунікацію між членами суспільства, а також із державними і суспільними структурами незалежно від їх місцезнаходження на земній кулі, розширити можливості людей брати участь у політичному житті, зокрема в процесі ухвалення політичних рішень;

- розширити можливості традиційних засобів масової інформації зі створення і поширення інформації через телекомунікаційні й комп'ютерні мережі, при цьому останні самі нерідко виступають у ролі ЗМІ, вже не стільки відображаючи реальність, скільки створюючи спочатку віртуальну реальність, а потім через неї змінювати дійсність [11].

Таким чином, соціальні мережі є тими осередками формування та розвитку громадянського суспільства, в яких активні громадяни знаходять підтримку своїм ідеям, нові знання та можливості зворотного зв'язку з органами влади, в тому числі з Верховною Радою України.

Отже, в умовах найвищої концентрації загроз суспільству й державі організована громадськість реагує надзвичайно оперативно та ефективно, хоча донедавна мала обмежений інструментарій і ресурс впливу [7]. Така оперативність показує потенціал розвитку громадянського суспільства в умовах політичної кризи, гібридної війни та здатність до самовідновлення в умовах невизначеності.

За таких умов побудова дійсно демократичної, правової та сильної української держави залежить від збереження взаємодії громадянського суспільства та органів влади, використовуючи всі канали комунікації, в тому числі соціальні мережі. Надзвичайно важливим кроком у цьому напрямі після досить тривалого періоду розробки та обговорення стало ухвалення Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. Її метою є «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації» [10].

Однак існують і негативні моменти, які потрібно обов'язково враховувати при плануванні використання соціальних мереж у парламентській діяльності. На сьогодні в нас існує переоцінка технологічного розвитку країни, а саме, незважаючи на стрімке поширення технологій та їхнє включення у процеси державного управління, є багато територій України, які залишились осторонь технологічного прогресу. Тому парламенту потрібно формувати свою комунікативну діяльність з використанням всіх каналів комунікації: телебачення, радіо, газет, журналів та, звичайно, соціальних мереж.

Зокрема, у сільській місцевості доступ до Інтернету може виявитися обмеженим. Ріст користування мобільними засобами зв'язку є значним, однак є території, які не охоплені мережею

стільникового зв'язку. А тимчасово окуповані території Криму та Донбасу взагалі не мають доступу до інформаційного простору України або через брак відповідних каналів комунікації, або через інформаційну пропаганду країни-окупанта. Тому орієнтація на якісь одні способи інформування може призвести до виключення певних груп громадян (літніх людей, жителів сільської місцевості, тимчасово переміщених осіб тощо) з політичного життя країни.

Висновки. Загалом можна виокремити такі напрями, за якими вибудовується взаємодія громадянського суспільства і парламенту через соціальні мережі:

– Перший напрям – це інформування суспільства про діяльність парламенту та залучення громадських організацій до обговорень.

– Другий напрям – це вплив соціальних мереж на діяльність органів влади через залучення сучасних комунікаційних каналів, а саме: звернення, петиції тощо.

– Третій напрям – це безпосередньо діалог між представниками влади та громадськими активістами в соціальних мережах через організацію комунікативних майданчиків у онлайн чи в офлайн (тобто через організацію реальних зустрічей).

Соціальні мережі стають такою платформою, де відбувається діалог між громадянським суспільством і владою, в тому числі і через парламентську діяльність. Це дає можливість:

1) самоорганізації громадянського суспільства та активній участі в розробці та прийнятті управлінських та політичних рішень;

2) підвищити довіру до органів влади, у тому числі до парламенту;

4) забезпечити легітимність законів, прийнятих парламентом, та підвищити рівень інформування суспільства про те, що відбувається в політичному житті країни;

5) соціальним мережам стати інструментом реалізації державної політики в сфері законодавчих ініціатив.

Також органи влади, через прийняття відповідних законів, мають забезпечити збереження персональних даних учасників соціальних мереж та інформаційну безпеку держави, що в свою чергу вимагає підготовки відповідних фахівців та залучення їх на державну службу.

Отже, роль соціальних мереж як чинника розвитку діалогової взаємодії між парламентом та громадянським суспільством набуває все більшого значення. Соціальні мережі надають широкі можливості для спілкування, вирішення питань прозорості парламенту та комунікації депутатів із виборцями, проте накладають певні зобов'язання щодо етики комунікації в соціальних мережах, особливо в умовах політичної кризи. Тому є потреба в подальших дослідженнях та виробленні нової стратегії комунікації для всіх учасників соціальних мереж.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с.
2. Бельська Т. Глобальне громадянське суспільство як актор соціальних мереж: конструктивні й деструктивні аспекти [Електронний ресурс] / Т. В. Бельська // Публічне управління: теорія та практика - 2014. - Вип. 4. - С. 200-208. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_32
3. Бутовченко К. Networking – пошук потрібних людей. [Електронний ресурс] / Катерина Бутовченко // Юридична газета, № 33-34, 2013. Режим доступу: www.yur-gazeta.com
4. Дорогих С. О. Інформаційна діяльність парламенту у соціальних медіа [Електронний ресурс] / Дорогих С. О. // Інформація і право. - 2015. - № 2. - С. 98-101. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Infpr_2015_2_17
5. Запровадження комунікації органів державної влади : зб. матер. наук.-практ. конф. / упоряд. А.В. Баровська. – К. : Фенікс, 2016. – 192 с.

6. Кіслов Д.В. Державні та протестні комунікації під час політичних криз [Електронний ресурс] / Д. В. Кіслов // Елект.фахове вид. «Державне управління: удосконалення та розвиток» Акад. муніцип. управ., - Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=674>
7. Колодій А. Соціальний і політичний капітал та їх вплив на довіру до публічної влади [Електронний ресурс] / Антоніна Колодій // Творення простору суспільної довіри в Україні XXI сторіччя: презентація на науково-практичній конференції 17-19 лютого 2016 року, м. Львів. Режим доступу: <http://political-studies.com/?p=1481>
8. Паліюк О. Соціальні мережі та органи державної влади [Електронний ресурс] / Олена Паліюк // Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні: матер. Всеукр. наук.-практичної конф. 2015. Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2015/%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96-%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B6%D1%96-%D1%82%D0%B0-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97/>
9. Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. – К. : НІСД, 2015. – 60 с. – (Сер. «Громадянське суспільство», вип. 2).
10. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бельська [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського. – К.: НІСД, 2016. – 72 с.
11. Соснін О.В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку / О.В. Соснін, А. М. Михненко, Л. В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2011. – 220 с.
12. Соціальні мережі як чинник розвитку громадянського суспільства : [монографія] / [О. С. Онищенко, В. М. Горовий, В. І. Попик та ін.] ; НАН України, Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського. – К., 2013. – 220 с.
13. Україна 2015-2016: випробовування реформами (аналітичні оцінки) [Електронний ресурс] // Аналітичний Центр Разумкова, К. : 2016 – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2016_FNL_A4.pdf
14. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів [Електронний ресурс] / Олена Чебаненко // Лабораторія законодавчих ініціатив, К.: 2010. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Inf-support .pdf>

НАРОДНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ЯК ОСНОВА ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Оксана ЩЕРБАНЮК

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правосуддя юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича*

Ефективність держави залежить від того, наскільки вона здатна акумулювати загальнонаціональні інтереси та реалізувати їх в своїй політиці. Держава не може та не повинна абстрагуватись від реальних інтересів та потреб народу, оскільки це призведе до знищення балансу соціальних сил в суспільстві. Воля народу повинна втілюватись в законах, які повинні відображати саме загальнонародні інтереси, а не їх частину [1, с. 102].

Представництво є однією з форм вираження народного суверенітету. Термін «представницька влада» давно вже відомий у конституційно-правовій термінології зарубіжних держав, зокрема використовують: «representative power» у США, «pouvoir representatif» у Франції, «Vertretungsgewalt» в Німеччині.

Англійський політичний філософ і парламентарій, у своїй знаменитій «Промові брістольських виборців», Е. Берк стверджував, що «парламент – це не конгрес послів, які представляють різноманітні ворожі інтереси, які кожний з них зобов'язаний захищати як повірений і адвокат проти інших повірених і адвокатів, а дорадчі збори громадян однієї нації, об'єднаної загальним інтересом; тут не можна керуватись місцевими цілями і заботонами, але тільки загальним благом, яке виникає із загальної турботи про ціле. Ви дійсно обираєте представника, але після того як ви його обрали, він більше не представник Брістоля, а член парламенту» [2, с. 95]. Це дає підстави стверджувати, що сутністю теорії представництва Е.Берка є те, що після виборів представники народу орієнтуються вже не на погляди виборців, а на власну думку, на компроміси тощо. Інтереси виборців враховуються при виборі рішень, але не визначають ці рішення. Тому на практиці виникає розрив або розбіжності між поглядами виборців та їх представників в парламенті.

Президент Конституційного суду Німеччини Х.-І. Папір зазначав, що «процес занепаду конституційного права та публічно-правової політики» є результатом «зниження впливовості парламенту» [3, с. 103]. Зокрема, прихильники тези про занепад парламентаризму змішують два логічно самостійних поняття парламенту, а саме: 1) парламент як інститут конституційного права та 2) парламент як політичний інститут. Сучасний статус парламенту, як зазначає П. О. Кучеренко, як осередку системи публічної влади та публічного права, піддається систематичній ерозії зі сторони як мінімум трьох чинників: 1) засобів масової інформації, тобто професійних журналістів, а точніше, т.зв. медіакратії (власників газет і видавництв); 2) системи політичних партій, тобто професійних політиків, і 3) об'єктивної тенденції посилення виконавчої влади зважаючи ускладнення соціальних завдань, що стимулює зростання впливу професійної бюрократії і тягне за собою експансію держави в більшість сфер громадянського суспільства [4, с. 45].

Саме колегіальний представницький орган – Верховна Рада України є інститутом для здійснення законодавчої функції, яка є ключовою та об'ємною за змістом та значенням. Результатом її реалізації є формування правової системи держави, яка забезпечує шляхом законодавства правове регулювання найважливіших суспільних відносин. У правовій державі законодавча діяльність повинна бути спрямована на забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина шляхом законотворення та практичну реалізацію принципу підзаконності. Основна роль парламенту в системі органів

державної влади визначається тим, що серед всіх інститутів держави це єдиний орган загальнонародного представництва, що визначається принципами його формування та функціонування. Парламент повністю формується при безпосередній участі народу України на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Це передбачає його призначення як механізму представництва інтересів всього народу. Представницька функція парламенту полягає в тому, що він покликаний виражати волю народу в управлінні державою.

Розуміння законодавчої влади як головного органу (каналу) юридичного вираження волі народу з точки зору загальної характеристики, є вірним, але в реальному житті в певних ситуаціях депутати, законодавчі органи не завжди діють відповідно до інтересів народу... Закон може відповідати інтересам одних і порушувати інтереси інших. Тому закон і законодавча влада можуть виступати як вектор співвідношення різноманітних соціальних і політичних сил. Про це свідчить і склад парламентів, де представлені різноманітні прошарки населення і політичні партії. Про це свідчать гострі дебати в парламентах світу навколо проектів законів, різнополярність підсумків голосування, застосування права вето тощо.

Реальне співвідношення сил не тільки в парламенті, але й у суспільстві в цілому, законний вплив на парламент та окремих депутатів суспільної думки, різноманітних «груп тиску» обмежують свободу вибору при прийнятті рішень законодавчої влади, реальні можливості діяти так, а не інакше. Все це, поділяючи точку зору В.Є.Чіркіна, має важливе значення для визначення ролі парламенту в суспільстві. Окрім можливостей, необхідна ще і здатність діяти, працювати. Вона залежить від багатьох факторів: якісного складу парламентаріїв, їх професіоналізму, загальноосвітнього і культурного рівня, від уміння громадян оцінити реальне значення законопроекту, який виноситься референдум (при прийнятті референтних законів), від бажання парламентарів різних партій спільно працювати, а не організувати бойкоти, як це іноді відбувається в парламенті [5, с. 105].

В Україні мали місце ситуації, коли парламент не міг розпочати свою роботу. У зв'язку з цим варто згадати К. Шмітта, який стверджував, що основу відкритої парламентської дискусії складає дотримання усіма учасниками принципу висування аргументів та контраргументів. Така дискусія передбачає готовність сприйняти точку зору іншого, а також свободу від спокус та власної користі [6, с. 256].

Представництво як основа функціонування парламенту, виражається в обов'язку парламентарів відображати в своїй діяльності загальний інтерес та інтереси суспільного розвитку, а також в обов'язку підтримувати зв'язок зі своїми виборцями. В роботі парламенту повинні фокусуватись та вирішуватись найбільш актуальні проблеми суспільного, соціального-економічного та політичного життя країни. Парламент – це один із основоположних інститутів представницької демократії, покликаний забезпечувати практичну реалізацію принципу народовладдя, розвиток громадянського суспільства та формування правової демократичної держави. Його сутність як політичного, державного інституту полягає в тому, що парламент реалізує механізм постійного включення та участі громадянського суспільства через його систематично всенародно обраних представників у функціонування державної влади, в системі державно-владних відносин.

З метою реалізації конституційного принципу народовладдя необхідно повною мірою реалізувати принцип відкритості (транспарентності) і гласності в роботі представницьких органів державної влади шляхом прямої трансляції їх засідань, можливості будь-якому громадянину спостерігати («з гальорки») за обговоренням питань, що розглядаються, демонстрації по телебаченню конструктивної роботи законодавчих та інших органів влади, проведення змістовних діалогів з професіоналами замість так званих дискусій та поєдинків одних і тих же осіб.

Зміни, що відбулися в політико-правовому житті України, зумовлюють необхідність вироблення нових підходів до проблеми розвитку її правової системи в контексті формування системи національного законодавства з урахуванням досвіду європейських країни. На нашу думку, ефективність реалізації законодавчої функції безпосередньо залежить від організації діяльності парламенту. Проблемами, що потребують у зв'язку з цим додаткового законодавчого вирішення з метою досягнення більш ефективного управління є прийняття закону про Верховну Раду України та закону про Регламент Верховної Ради

України. При цьому слід переглянути технологію прийняття законів, а з нею і існуючу регламентну процедуру. На нашу думку, постатейне обговорення законів у режимі пленарного засідання (другого читання) є непродуктивним, тому необхідно розмежувати політичний та юридично-технічний аспекти законотворення, зосередивши увагу народних депутатів в режимі пленарних засідань на вирішення питань політичного спрямування законів, їх соціальної доцільності та концептуального вибору, а питання підготовки законопроектів залишити за професійним апаратом фахівців та для їх вирішення – за народними депутатами у парламентських комітетах. При цьому для підготовки якісних законопроектів найбільш доцільно створювати законотворчі групи, до роботи в яких залучати окрім народних депутатів та працівників Апарату Верховної Ради України, фахівців наукових установ та організацій, Інституту законодавства Верховної Ради України та громадських організацій.

У сучасній практиці представницького правління реалізується давня політична вимога – підкорюватись лише закону, на прийняття якого була дана згода. Основним напрямом розвитку сучасної демократії є вдосконалення механізмів представницької демократії, яка трансформується в модель, що характеризується залученням громадян в процес вироблення і прийняття публічно-владних рішень. Громадянське суспільство є суб'єктом формування представницьких органів, здійснення безпосередньої демократії, невід'ємним елементом політичної системи суспільства. Саме парламент виступає посередником між державою і народом (громадянським суспільством). В свою чергу народ України через парламент визначає завдання і функції держави, межі державного втручання в сфері приватних і публічних інтересів. А парламент за допомогою законодавчої функції впливає на розвиток громадянського суспільства. Парламентом формується законодавство, яке регулює відносини в сфері народовладдя. Практична реалізація конституційно-правового статусу парламенту багато в чому залежить від розвитку парламентаризму в країні: здатності парламенту, як органу народного представництва, формулювати (виражати) через закон волю виборців і реалізовувати їх інтереси за допомогою механізму державної влади і авторитету парламенту в суспільстві.

В аспекті загальнонародного представництва, діяльність Верховної Ради України є далекою від досконалості. Насамперед, в формуванні парламенту в останні роки спостерігається тенденція втрати представницької функції. Мова йде про те, що партійний механізм набуває своїх псевдodemократичних форм. Це приводить до можливості втрати парламентом свого основного статусу – органу загальнонародного представництва, що позначається на зміні основних напрямків законотворення, яке реалізує волю державної бюрократії, правлячих груп, а не забезпечує реалізацію та захист прав і свобод людини і громадянина. В результаті може спостерігатись зниження явки на виборах, що позначається на легітимності парламенту, відриву його від суспільства. Для вирішення цих проблем парламент повинен узгоджувати на основі закону різноманітні інтереси. Тільки в цьому випадку народний суверенітет стане основою представницької демократії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Щербанюк О.В. Народний суверенітет і реалізація владо спроможності демократичної держави: монографія. Книга II / О.В. Щербанюк. Монографія. – К.: Логос, 2013. – 306 с.
2. Burke E. Speech at the Conclusion of the Poll// The Works of Edmund Burke. In 12 vols. Vol. 2. Boston, 1866.
3. Papier H.J. Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates // Mellinghoff/Morgenthaler/Puhl (Hrsg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Symposion aus Anlass des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Paul Kirchhof. 2003.
4. Кучеренко П.А. Представительная и исполнительная власть: проблема соотношения в современном государстве (сравнительно-правовое исследование) Автореф.диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право Москва–2011. – 51 с.
5. Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 336 с.

ВПРОВАДЖЕННЯ ПОКАЗНИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Марія УШАКОВА

*Магістр з управління персоналом
та економіки праці*

Науковий керівник:

Олександр ПЕТРИШИН

*Доктор юридичних наук, професор,
президент НАПрНУ*

Висвітлено важливість створення показників ефективності та подальшого контролю над ними, що підтверджено міжнародним досвідом впровадження оцінювання такого формату, як важливого чинника забезпечення довіри до парламентаризму держави в цілому. Доведено необхідність впровадження комплексного підходу для створення системи оцінювання державної влади за показниками ефективності.

Постановка проблеми. Ефективність діяльності органів влади переважно зумовлюється тим, як відбувається розпорядження економічним потенціалом країни, який суспільство довірило їм в управління. Сьогодні особливо актуальною є найбільш повна активізація заходів щодо державного контролю, в тому числі економічного, а це безпосередньо відповідає стратегічній меті України щодо підвищення як ефективності, так і прозорості державності.

Мета дослідження. Виокремити роль показників ефективності державної влади, провести аналіз світового досвіду впровадження моделей оцінювання відповідного формату, визначити етапи створення механізму оцінювання публічної влади за показниками ефективності в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сучасному етапі дослідженню показників ефективності державного управління приділено увагу такими зарубіжними дослідниками, як: С. Нек, М. Кутлер, Н. Менінг, Д. Нортон, А. Хайклінгер. В їх працях висвітлено методологію створення та застосування оцінювання за такими показниками. Пильну увагу впровадження моніторингу ефективності органів влади приділено в працях І. Барцица. Вітчизняні дослідження з даного питання приділено переважно в працях, що відносяться до таких наукових галузей як економіка та публічне адміністрування: Н. Гавкалова, М. Грузд, О. Сергеева, О. Новікова, Р.Покотиленко, В. Мартиненко, М. Хвесик. У той час, коли це питання належить більшою мірою саме до юридичної науки, вирішує низку проблем теорії та практики держави і права. Серед вітчизняних науковців-юристів не досліджено впровадження показників ефективності державного управління, хоча сама проблема неефективності управління, що є причиною кризових явищ здійснюється багатьма вченими. Зокрема, О. Петришиним.

Виклад основного матеріалу.Сьогодні Україна, як ніколи, потребує реформ. Тому вітчизняним реформаторам важливо осмислити іноземний досвід для побудови власної стратегії. Для утвердження вітчизняного демократичного ладу необхідною умовою постає дотримання правових норм, що є невід'ємними у життєдіяльності цивілізованого суспільства, а також налагодження ефективного управління у сфері публічної влади. Адже все це сприяє організованості й порядку у суспільному житті держави. Не можна уявити демократичну державу без відповідного рівня соціальної відповідальності, головними чинниками якої постають ефективність діяльності публічних інститутів, а також високий рівень політичної та правової культури суспільства. Власне таке розуміння демократії виключає всі підстави для протиставлення між раціональністю та ефективністю під час функціонування державної

влади, а також певних державних інститутів. Адже демократія як політичний режим передбачає певний порядок щодо забезпечення функціонування державної політичної системи суспільства [1].

Досліджуючи питання державності, актуальним постає питання національної безпеки, яку слід розглядати у якості надскладної та багаторівневої системи, що має власну структуру, та складові елементи якої є тісно взаємопов'язаними. За для належного забезпечення національної безпеки важливо, щоб кожна складова відповідально та ефективно виконувала власні функції [2].

Ми є свідками загроз державній безпеці, що пов'язані з прийняттям неефективних організаційних й управлінських рішень під час здійснення державного управління, це обумовлено наступними деструктивними чинниками, що посилюють поширення негативних тенденцій:

1. низька ефективність системи державного управління, відсутність достатньої некомпетентності з боку представників державної влади,
2. корупція як базовий механізм врегулювання тих чи інших суспільних справ,
3. виконання переважною кількістю урядовців, а також політиків функцій як агентів зовнішнього впливу, через що зростає недовіра громадськості до наявних державних інститутів [3];
4. недостатня наукова обізнаність для прийняття ефективних державних рішень та недостатня кваліфікація осіб, які відповідають за прийняття рішень щодо державних повноважень;
5. зростання ступеню впливу лобістських угруповань на процес прийняття державних рішень [4];
6. відсутність належної ефективної системи щодо відтворення, нарощування й розвитку державного потенціалу для зміцнення національної безпеки;
7. відсутність ефективної системи контролю щодо витрачання бюджетних коштів.
8. зростання кількості економічних злочинів, посилення тінізації національної економіки.

Задля пом'якшення наявних та потенційних загроз, потрібно звернути увагу на розробку механізму контролю за діяльністю регіонального та місцевого самоуправління. Контроль такого формату може бути впроваджений завдяки створенню спеціальної комісії з удосконалення роботи органів виконавчої влади всіх рівнів, на чолі з прем'єр-міністром України. Необхідною умовою є скасування недоторканості депутатів місцевих рад з метою запобігання зміцненню тіньових політико-бізнесових утворень районного та обласного рівнів. Питання оцінювання публічного управління поширюється серед вітчизняних науковців [5]. Європейські країни використовують широко різні моделі для цих цілей - систему збалансованих показників (Balanced Score Card), модель досконалості Європейської фундації управління якістю (EFQM), загальну схему оцінювання (Common Assessment Framework - CAF) [6].

Виходячи з міжнародного досвіду, існують різні методики, що дозволяють провести якісне оцінювання інноваційного розвитку, що визначається завдяки комплексу індексів конкурентоспроможності та спеціалізованим інноваційним індексам. Такими є індекси, що розроблені завдяки Всесвітньому економічному форуму: макроекономічної та мікроекономічної конкурентоспроможності, а також конкурентоспроможності бізнесу, рівня розвитку комунікаційного середовища; показники, що характеризують досягнення в галузі технологій. Є також спеціалізовані показники, до яких належить індекс здатності до інноваційної діяльності.

Сьогодні накопичено досвід для вимірювання якості, а також ефективності управління державними справами. Найчастіше ефективність системи публічного управління оцінюється за такими критеріями: індекс розвитку людського потенціалу; глобальної конкурентоспроможності; критерії, що отримують завдяки Світовому дослідженню підприємств, а також в результаті дослідження підприємств в державах з транзитивною економікою; показник сприйняття корупції від Transparency International; показник економічної свободи від Heritage Foundation; індекс непрозорості від компанії Price waterhouse Coopers [7].

До прикладів оцінювання такого формату можна віднести проект ефективності роботи уряду США, який дозволив визначити "вузькі місця" в процесі функціонування субнаціональних адміністрацій, а також розробити ряд заходів для вдосконалення конкретних чинників, що впливають на їх діяльність. Кінцевим етапом даної системи є оцінювання підсумків роботи управлінців. Для США питання підвищення рівня

ефективності системи державного управління є загальновизнаним і важливим. Така практика в США бере свій початок ще з 1913 р., коли було сформовано Бюро ефективності, в свою чергу, Комісією, що займається питаннями функціонування державної служби створено систему оцінювання, що передбачає підвищення ефективності роботи державних службовців.

Можна також навести приклад Великобританії, де державні пріоритети виражені низкою ключових показників, а за них відповідають певні відомства. Отже, в країні функціонує делегування повноважень щодо бюджетних коштів, що супроводжуються суворою звітністю з боку нижчої структури перед вищою, що здійснює бюджетування. Тобто міністерства, агенції, що є виконавцями - під час обґрунтування бюджету укладають детальні розрахунки, щомісять від 200 до 300 та більше показників. Також за цими показниками в подальшому регулярно проводяться звітування перед казначейством, а також перед обличчям громадськості, включаючи обов'язкову публікацію в різних бюлетенях, та Інтернеті. Для ефективного здійснення такої політики діє трирічна система безперервного планування витрат держави.

Отже, у Великобританії існує більш, ніж 100 цільових показників, за узгодженням прем'єр-міністра відбираються 30–40 особливо значущих, при цьому функція контролю за їх досягненням покладається на відповідний відділ. Після, відомства, що відповідають за досягнення цільових показників, разом зі співробітниками цього відділу складають план процесу досягнення встановлених результатів, що визначаються як невід'ємні заходи для досягнення цілей. Також встановлюються і проміжні значення ключових показників, що залежать від періоду настання ефекту як результату вжитих заходів. Даний відділ, що забезпечує ефективність діяльності, проводить періодичний моніторинг щодо виконання плану, порівнює динаміку (траєкторію) руху ключових значень цільових показників в порівнянні з плановими значеннями для своєчасного впровадження необхідних коригувань до плану або до політики в тій чи іншій сфері.

В даний час особливу увагу слід приділити створенню комплексних критеріїв, що будуть містити і індикатори оцінювання ступеня розвитку державності, а також показник розвитку людського потенціалу. Показники ефективності повинні бути виключно комплексними.

Згідно з програмою вдосконалення державного управління в Центральній і Східній Європі, що здійснювалася за підтримки Організації економічного співробітництва і розвитку SIGMA, застосовано загальну схему оцінки (CAF).

Дані методики призначені для вимірювання показників адміністративного потенціалу, а також дозволяють відстежити розвиток даного потенціалу з плином часу. Дані показники застосовуються під час оцінювання відповідності країн-кандидатів, що інтегруються в Європейський Союз, його стандартам.

Основною перевагою є те, що проводяться оцінювання змін, що відбулися в таких галузях:

1. державний сектор;
2. управління процесами розробки та реалізації політики;
3. адміністрування державними витратами;
4. здійснення контролю за міжнародними операціями фінансового характеру;
5. проведення зовнішнього аудиту;
6. державні закупівлі.

Модель CAF включає в себе дві групи індикаторів оцінювання:

1. Можливості – характеризуються підходи, які використовуються для досягнення результатів, а також підвищення ефективності роботи;
2. Результати – характеризуються досягнення і підсумки.

Чехія, Греція, Румунія і Словаччина застосовували моделі CAF в якості основних пунктів під час проведення адміністративної реформи.

Сьогодні інтереси держави сконцентровані на вирішенні загальнонаціональних завдань. Тобто основне питання пов'язано більшою мірою із забезпеченням гідного рівня життя населення. Тому показники ефективності можна застосовувати під час проведення аналізу на міжрегіональному рівні, а

також для оцінювання ефективності роботи виконавчої влади, особливо в сфері соціальної та економічної політики для досягнення стійкого розвитку. А це відбивається на результативності всього парламентаризму.

Впровадження організаційно-правових заходів буде позитивно сприяти ефективності системи політичної організації підтверджено міжнародним і європейським досвідом, а також традиціями розвитку управління державними справами.

Найбільш популярним при оцінюванні ефективності державних органів управління є інтегральний показник ефективності державного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot). Цей показник був розроблений Всесвітнім банком, він спирається на сотню змінних значень, що складають 6 індексів, а вони, в свою чергу, відображають 6 якісних параметрів оцінки державного управління: право голосу і підзвітність; політична стабільність, а також відсутність насильства; рівень ефективності уряду; якість законодавства; верховенство права; контроль над корупцією.

Отже, потрібно раціонально визначити групи критеріїв оцінювання ефективності діяльності державної влади [8–11]:

1. Показники оцінювання зовнішньої ефективності, результатів діяльності органів державної влади, а також суспільної ролі функціонування держави:

1.1. рівень забезпечення легітимності функціонування публічної влади, переходу влади, визнання з боку населення цієї легітимності;

1.2. рівень взаємозв'язку між публічними інтересами держави, а також рівнем реалізованості їх в процесі державного управління;

1.3. соціальна ефективність, що передбачає відповідність реалізації державного управління певним очікуванням суспільства, як в цілому (включаючи критерій забезпечення відповідного рівня життя населення), так і в певних галузях суспільних відносин; визначається співвідношення між очікуваннями населення, а також реальністю, що забезпечують органи влади;

1.4. суспільна значущість діяльності держави в певних галузях суспільних відносин, здійснення державного управління в цих областях;

1.5. сукупність критеріїв оцінювання рівня гарантованості, а також захисту гідності кожної особистості, народів, населення, рівня гарантованості і захисту прав, свобод кожної людини;

1.6. консенсусна ефективність, що має на меті максимальне забезпечення врахування думок, а також інтересів різних соціальних груп для недопущення диктату;

1.7. ефективність заходів щодо захисту національної культури, національної ідентичності, а також ефективність здійснення державної політики щодо освіти.

2. Результати оцінювання ефективності роботи органів державної влади під час кризи:

2.1. рівень ефективності своєчасного виявлення ризиків для держави і суспільства, а також загроз з управління даними ризиками;

2.2. критерії оцінювання рівня мобільності державного апарату (застосування низки певних механізмів в процесі державного управління), а це виявляється в своєчасному, швидкому запобіганні ризиків, а також кризових чинників;

2.3. критерії оцінювання стабільності економіки, а також її стійкості під час фінансово-економічної кризи;

2.4. критерії оцінювання ефективності діяльності із забезпечення безпеки країни, територіальної цілісності, а також суверенітету (включаючи, період відкритої та / або латентної загрози ззовні);

2.5. критерії оцінювання якості діяльності вищої управлінської ланки в державі, а також зовнішньополітичному відомстві щодо зниження конфліктів з іноземними державами, міжнародними об'єднаннями та врегулювання, ризиків прямих конфліктів.

3. Критерії оцінювання рівня ефективності державної внутрішньої політики:

3.1. ефективність, а також раціональність децентралізації і розподілу функцій в державних органах влади;

3.2. критерії оцінювання рівня ефективності не тільки чинного функціонування, а також майбутньої стійкості окремих елементів державного організму;

3.3. критерії оцінювання ефективності досягнення програмних цілей (якісні, кількісні);

3.4. показники структурної, функціональної ефективності державної системи, а також критерії взаємодій між її елементами;

3.5. ефективність діяльності в наданні державних послуг;

3.7. показники ефективності надійності і якості узгодження та її подальшої реалізації державної політики, моніторинг зацікавленості в певній політиці;

3.8. ефективність превентивних заходів, спрямованих проти корупції, а також злочинності в середовищі вищої управлінської ланки в державі.

4. Оцінювання ефективності взаємодії між системними елементами державного управління, що має на меті створення:

4.1. показників ефективності державної підзвітності, а також прозорості органів державного управління перед суспільством;

4.2. показників оцінювання ефективності децентралізації структури державного управління, показників ефективності взаємодії центральної влади та муніципальної;

4.3. показників оцінювання ефективності взаємодії між інститутом державної влади, а також громадськими інститутами, обліку і реалізації сформованих соціальних запитів у певній галузі, за допомогою державного управління;

4.4. показників ефективності взаємодії (партнерства) між державним і приватним секторами економіки;

4.5. можливості кожному донести свою думку до органів публічної влади, а також брати участь в його справах.

5. Показники оцінки ефективності правової реальності.

6. Критерії оцінювання ефективності економічної політики, як з боку держави, так і відповідних інститутів:

6.1. ефективність щодо бюджетної політики;

6.2. комплексні оптимізаційні критерії оцінювання ефективності (співвідношення витрат і ефекту від них, співвідношення результату, ризиків і збитків);

6.3. критерії, що характеризують ступінь економічної свободи.

Звичайно, перелік критеріїв може удосконалюватися і доповнюватися іншими критеріями.

Безумовно, такі критерії оцінювання ефективності держави не є статичними, їх виміри та аналіз виробляються в динаміці. Тому що, з плином часу, на функціонування держави будуть впливати нові ризики.

Зазвичай, подібного роду показники ефективності діяльності органів державного управління, мають цільову спрямованість та відповідають національним пріоритетам.

Отже, розглянемо етапи функціонування системи оцінки ефективності діяльності публічної влади:

1. Визначення ключових показників, що відображають результативність публічної влади, виявлення зон відповідальності.

2. Визначення показників і чинників, що впливають на результативність органів публічної влади.

3. Визначення стандартів, які використовуються для порівняння ефективності діяльності.

4. Моніторинг фактичних результатів роботи органів публічної влади.

5. Проведення аналізу результатів, а також здійснення наступних заходів по відношенню до відповідальних осіб за невиконання покладених зобов'язань.

Якщо слідувати за даними етапами, то можливо досягти стратегічні цілі держави і спрямувати діяльність публічної влади в необхідному напрямку.

Таким чином, особливо важливим й актуальним є встановлення оперативного моніторингу найбільш важливих критеріїв для проведення якісного аналізу поточного стану держави, а також складання прогнозів щодо майбутнього. Для цього необхідним є своєчасно визначати ознаки настання

кризи, а також сутності маневрування показниками, які могли б підвищити ефективність прогнозів під час максимальної невизначеності. Моніторинг повинен мати системний характер з орієнтацією на прогностичні показники.

Цілком очевидно, що результати діяльності публічної влади повинні повністю відображати здатність до виконання всіх покладених на неї завдань, а також відповідати цілям, причому не тільки стратегічним, а й оперативним. Тобто, модель показників ефективності та встановлення відповідного контролю повинна виконувати роль гаранта, що направляє мотиваційну складову кожного, хто належить до публічного управління в бік результативності, ефективності, справедливості та економічності.

Для України потрібно виявити значущі чинники для оцінки, узгоджуючи з особливостями державного розвитку. Показники ефективності можуть бути не лише індикаторами для проведення моніторингу, у разі поєднання із відповідним контролюючим механізмом, може бути створено дієвий засіб вирішення державних проблем на всіх рівнях управління. Нівелювання оцінкою ефективності діяльності всієї системи публічного адміністрування не тільки буде підривати довіру з боку населення, але також чинити деструктивний вплив на розвиток демократичних інститутів в державі. Водночас реформа децентралізації як новий крок у державному управлінні, сприяє активізації громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Петришин О. Народовладдя як фундамент демократичної, правової, соціальної держави / О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2009.
2. Новікова О.Ф., Покотиленко Р.В. Економічна безпека: концептуальне визначення та механізм забезпечення: Монографія / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2006. – 408 с.
3. Мартиненко В. В. Теоретико-методичні засади оцінки економічної безпеки національної економіки / В. В. Мартиненко // Економічний простір. – 2015. – № 93. – С. 131–140.
4. Хвесик М.А. Антикризисне управління економічною безпекою в умовах викликів фінансово-економічної глобалізації (державний і регіональний виміри): монографія / М.А. Хвесик, А.В. Степаненко, О.М. Ральчук, Й.М. Дорош. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 324 с.
5. Гавкалова Н. Л. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Н. Л. Гавкалова, М. В. Грузд // Актуальні проблеми економіки. – 2014. – № 10.
6. Сергеева О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади / О. Сергеева // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 1. – С. 36–46.
7. Барциц И. Н. Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство // Государство и право. – 2009. № 3.
8. Heichlinger A. Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020 /A. Heichlinger. – European Institute of Public Administration, 2011. – Access mode: www.eipa.eu/files/repository/product/20111123132521_ResearchReport_web.pdf.
9. Knack, S. Second-Generation Governance Indicators / S. Knack, M. Kugler, N. Manning // International Review of Administrative Sciences. – Vol. 69. – 2003. – P. 345–364.
10. Norton D. Using the Balanced Score card as a Strategic Management System /D. Norton, R. Kaplan // Harvard Business Review. – 1996. – January – February.
11. The United Nations Human Settlements Programme. – Access mode : www.unhabitat.org/campaigns/governance.

«ЗРОЗУМІЛА МОВА»²⁰ ЯК ОСНОВА ПІДГОТОВКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: НАУКОВА ДУМКА ТА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ

Анастасія БАРОВСЬКА

к.держ.упр., головний консультант відділу
інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства
Національного інституту стратегічних досліджень

Показано тривалість становлення ідей «зрозумілої мови» у процесах законотворення та державного управління. Виявлено, що розвиток правової лінгвістики в Україні відбувається в межах підходу «мова права – для юристів». Проаналізовано українське законодавство в частині регулювання використання мови у процесі публічного управління.

Постановка проблеми. Складність текстів, які є результатом роботи органів влади, – законів, постанов, інших документів є передумовою виникнення недовіри громадян до влади в цілому. Такі акти оперують специфічною термінологією; їх можна зрозуміти лише з використанням фонових знань з різних областей, а також обізнаності з контекстом їх ухвалення, – що під силу далеко не всім членам суспільства. Фахівці стверджують, що мова нормативно-правових актів є одним з потужних бар'єрів відчуження між державою, що вимагає виконання актів, та громадянами. Закони, написані «мовою андрюїдів» дуже важко поважати, розуміти, трактувати, їм не завжди легко слідувати [1]. Це, зокрема, є корінням розвитку абсентеїзму.

Усвідомлення цієї проблеми так само, як і пошук її рішення, має тривалу історію. У 1425 році в Шотландії була призначена комісія з метою «вивчення та аналізу правового масиву країни ... і зміну тих законів, що потребують виправлення недоліків». До перших критиків законопроектної практики належить і шотландський король Едуард VI, який у XVI столітті заявляв, що він хоче аби «зайві та занудні статuti були разом приведені до простішого й коротшого вигляду, з тією метою, щоб люди могли краще зрозуміти їх» [2]. У 1713 році король Швеції Карл XII видав ордонанс: «Його Величність Король вимагає, щоб Королівська канцелярія в усіх письмових документах прагнула писати ясною, зрозумілою шведською мовою і не використовувати, наскільки це можливо, іноземних слів» [3]. XX століття позначилося появою щонайменше двох міжнародних організацій – *Clarity*²¹ та *PLAIN*²² – які стали формою інституалізації суспільних рухів за ясність, чіткість, зрозумілість мови органів влади, законодавців, політиків для широкого загалу.

Ясність (англ. *clarity*) стала загальним терміном для позначення семантичної визначеності, лексичної точності, що часто пов'язані з чіткістю і зрозумілістю нормативного тексту. А. Флюкігер (*Aleksandre Flückiger*) постулює дві особливості принципу ясності, а саме читабельність – на основі лінгвістичної простоти й лаконічності тексту та конкретну правову застосовність [4, С.1]. Читабельність досягається шляхом застосування принципів концепції «зрозумілої мови» (англ. *plain language*), яка передбачає певну організацію текстів (структура, логіка викладу), дизайн матеріалів

²⁰ Переклад поняття «*plain language*» як «зрозуміла мова» зумовлений тим, що:

- він краще відповідає суті концепції «*plain language*», аніж ознаки «доступна» (в національній юридичній практиці часто розглядається як фізична можливість, див. нижче) чи «проста» (експерти з «*plain language*» постійно підкреслюють, що це не спрощена мова);
- існує лінгвістично закріплене поняття «проста мова», що означає своєрідний мовний феномен XVI – XVIII ст., утворений шляхом зближення церковнослов'янської та тогочасної української розмовної мови.

²¹ <http://www.clarity-international.net/>

²² <http://plainlanguagenetwork.org/>

(візуалізація, логіка поділу), побудову речення та добір слів [5]. Результати II Міжнародної конференції з ясності (2nd *International Clarity Conference, France, 2005*) засвідчили, що:

- на сьогодні тематика ясності, зрозумілості законодавства перемістилася у центр уваги дослідників-правознавців [4, С. XIII];
- проблематика зрозумілості та ясності не обмежується кількома окремими країнами, а набуває значення міжнародного феномену [4, С.2].

Метою статті є аналіз українських наукових досліджень та практики використання концепції «зрозуміла мова» у нормативно-правовій сфері.

Аналіз досліджень. Існує два підходи щодо мови закону. Перший: закон пишеться для юристів-професіоналів, тому правові норми мають бути виписані професійною юридичною мовою, яка не обов'язково має бути зрозуміла всім. Другий підхід діаметральний першому: оскільки закон впливає на життя мільйонів людей, які не є юристами, він має бути викладений мовою, зрозумілою для більшості [6].

Поточний науковий вимір проблеми мови нормативно-правових актів є таким. З одного боку в українському правознавстві та мовознавстві відсутні фундаментальні праці із юридично-лінгвістичних аспектів правотворчої діяльності, що стає дедалі більш помітною прогалиною, особливо на тлі інтенсифікації зарубіжних розробок у цій сфері [7]. З іншого боку наявні розвідки, зокрема Н.Артикуци, І.Билі-Сабадаш, Ж.Дзейко, В.Косовича [7-10] здійснюються по суті в межах першого підходу: «мова права – для юристів». Не змінює цю ситуацію і згадування вимоги, що «ступінь мовної доступності нормативних правових актів має визначатися в залежності від того, на кого він розрахований. Якщо акт регулює вузьку і спеціальну сферу суспільних відносин, то в ньому можливе досить широке вживання спеціальних і технічних термінів, особливих зворотів тощо. Нормативні акти, розраховані на врегулювання відносин широкого кола суб'єктів, що торкаються природних прав людина тощо мають *по можливості* (курсив – А.Б.) викладатися простою, доступною мовою» [10]. Оскільки ця вимога знову ставить в центр автора-юриста, а не пересічного громадянина.

Google-пошук словосполучення «*plain language*» на україномовних сторінках дав небагато релевантних результатів²³:

- публікації щодо використання «*plain English*» в різних сферах діяльності [11, 12];
- виклад історії правової англійської мови та сучасного етапу її розвитку під впливом руху за зрозумілу мову [13];
- статті щодо юридичної лінгвістики, де тематика «*plain language*» вичерпується відповідними назвами спеціальних утворень, як-то Група простої шведської (*Plain Swedish Group*) або Комісія з питань зрозумілої мови у Великобританії (*Plain Language Comission*) [14, 15];
- матеріал щодо підходів полегшення *vs* спрощення в англійськомовних нормативно-правових текстах [16];
- дослідження практики використання концепції «*plain language*» в Європейському Союзі (що його було здійснено під нашим керівництвом – А.Б.) [17];
- підбірка практичних лінгвістичних порад з використання «зрозумілої мови», що її зробили учасники групи «*Zruchna Mova*» на *Facebook*, які проте не ставлять собі за мету аналізувати саму концепцію та її потенціал в політико-управлінській практиці [18].

Отже окремих розвідок, присвячених сутності концепції «зрозуміла мова», аналізу можливостей її впровадження в Україні – немає.

²³ Решта знайдених джерел – це посилання на музичний гурт «*Plain language*»; статті у словниках / перекладачах; резюме для пошуку роботи; посилання на англійські книжки, зокрема, на ресурсі <https://books.google.com.ua/> тощо.

Виклад основного матеріалу. «Зрозумілу мову» можна розглядати як складник реалізації права на інформацію²⁴, що забезпечує можливість використання інформації. Адже не розуміючи сутність інформації, неможливо її застосовувати.

Закон України «Про інформацію» встановлює, що «мова інформації визначається законом про мови, іншими актами законодавства в цій сфері, міжнародними договорами та угодами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [19]. Отже, про сприйнятність інформації отримувачем не йдеться.

Водночас цей Закон до основних принципів інформаційних відносин включає «доступність інформації». Згідно зі словниковими трактуваннями **доступність**, зокрема, означає:

- Здатність підходити багатьом, усім. // Здатність відповідати силам, здібностям, можливостям когонебудь.
- Легкість для розуміння; дохідливість.
- Можливість проходу, проникнення, відвідування [20].

Проте в практиці України **поняття «доступність» щодо інформації використовується лише у третьому значенні – фізичної можливості:** «доступ до інформації забезпечується шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію» [21].

В юридичній науці цей підхід теж є переважним [див., напр. 22], хоча зустрічається й інший: аналізується мовна доступність нормативних правових актів, сутністю якої є зрозумілість їх змісту для відповідних суб'єктів [10].

Загалом законодавство України²⁵ містить багато положень, присвячених процедурі підготовки та подання нормативно-правових актів, визначає їх мову – державну (за потреби регіональну), проте **всі документи вищого рівня – Конституція, закони про виконавчу, законодавчу, судову гілку влади та регламенти діяльності, – позбавлені правових норм щодо якості ухвалюваних актів²⁶, зрозумілості мови їх написання для громадян.** Навіть жоден з актів, що регулює діяльність законодавчого органу – Верховної Ради України, не порушує питання якості нормативно-правових актів, їх зрозумілості.

Нормативно передбаченою є експертиза законопроектів: науково-експертне управління Апарату Верховної Ради має надавати висновок щодо кожного зареєстрованого законопроекту з огляду на його відповідність українському законодавству та внутрішній узгодженості запропонованого документа. Крім того, юридичне управління Апарату забезпечує контроль кожного законопроекту, який

²⁴Відповідно до Закону України «Про інформацію» кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

²⁵ Зокрема, було проаналізовано: Конституцію України, Закон України «Про інформацію», Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про засади державної мовної політики», Закон України «Про державну службу», Закон України «Про судоустрій», Закон України «Про Регламент Верховної Ради», Закон України «Про комітети Верховної Ради України», Закон України «Про статус народного депутата України», Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», Розпорядження Президента України «Про Порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України», Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Регламент Кабінету Міністрів України, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил розроблення проектів технічних регламентів, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, на основі актів законодавства Європейського Союзу».

²⁶Натомість правова наука України приділяє достатньо уваги питанню якості [див., напр. 23, 24]. Якість нормативно-правового акта визначають як рівень його техніко-юридичної досконалості, що забезпечує здатність регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства.

проходить перше читання, щоб звернути увагу народних депутатів на протиріччя та невідповідності в тексті [25].

Наукова експертиза здійснюється на предмет:

- правильності концептуального вирішення певної проблеми;
- правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону, його відповідності основним завданням дотримання прав і свобод людини;
- повноти та комплексності правового регулювання;
- відповідності Конституції України принципам системності законодавства, міжнародним договорам України;
- правильності визначення місця законопроекту в правовій системі України;
- можливості досягнення очікуваного результату та попередження негативних наслідків;
- відповідності сучасному рівню наукових знань.

Основні відмінності між науковою та юридичною експертизами полягають у тому, що науково-експертне управління досліджує більш широке коло питань на етапі підготовки законопроектів до першого читання, а юридичне управління досліджує вужче коло питань на етапі підготовки законопроектів до розгляду в другому читанні [26].

Отже, з названих завдань стає очевидним, що **мова документа, можливість його розуміння громадянином не є предметом експертизи жодного з підрозділів Апарату Верховної Ради.**

Згідно з Регламентом Верховної Ради остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта в цілому [27]. Проте **«редакційне опрацювання» наврядчи вповні спроможне забезпечити повноцінне впровадження вимог «зрозумілої мови».**

Водночас згідно з частиною першою статті 8 Конституції України в Україні визнається й діє принцип верховенства права. **Складовою частиною принципу верховенства права є принцип правової визначеності, який, зокрема, вимагає ясності й однозначності правової норми.** На цьому у своїх рішеннях неодноразово наголошував Конституційний Суд України²⁷. Про те, що принцип правової визначеності є складовою принципу верховенства права, також йдеться в рішенні Європейського суду з прав людини (*далі* – ЄСПЛ) від 28 листопада 1999 року «Брумареску проти Румунії» (п. 61). У рішенні від 13 грудня 2001 року у справі «Церква Бесарабської Митрополії проти Молдови» ЄСПЛ зазначив, що закон має бути доступним і передбачуваним, тобто вираженням з достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку (п. 109) [28].

В Україні також підготовлено низку методичних рекомендацій щодо оформлення проектів законів та основних вимог нормопроектної техніки. Водночас і ті методичні рекомендації, що схвалені постановою колегії Мініюсту [29], і ті, що запропоновані Апаратом Верховної Ради України [30], в частині, що стосується мови і термінології законопроекту, вичерпуються:

- 1) загальним твердженням, що текст законопроекту має викладатися стисло, державною діловою мовою, по можливості короткими фразами;
- 2) підкресленням на необхідності точності термінології.

Перший документ також наголошує на тому, що мова повинна бути зрозумілою і точною, проте не уточнює для кого має бути зрозумілим акт²⁸ та як саме це має досягатися.

Постанова Кабінету Міністрів України, що визначає правила підготовки проектів актів уряду [31], є позитивним винятком з-поміж усіх інших аналізованих нормативно-правових актів у частині положень щодо мови документів, які готуються. Постанова, зокрема, стверджує, що

²⁷ Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року №23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011.

²⁸ І в історичних прикладах, наведених на початку статті, і в законі, що його підписав Б.Обама у 2010 р. – «*Plain Writing Act*», чітко зазначається, що тексти мають бути зрозумілими громадянам.

складність предмета правового регулювання не може бути виправданням ускладнення викладу проекту документа, та вимагає:

- належну ясність викладу, точність опису, що базується на правильному доборі слів, словосполучень та термінів, точності, лаконічності і водночас доступності мови актів;
- уникнення вузькогалузевих професіоналізмів;
- лаконічність, оптимальну заміну складних речень простими, а також уникання надмірної кількості дієприкметникових і дієприслівникових зворотів;
- застосування лише широковживаних слів іноземного походження, перевага має надаватися українським відповідникам.

Проте за відсутності окремого дослідження неможливо оцінити рівень виконання встановлених вимог.

Висновки. Практичне впровадження концепції «зрозуміла мова» збільшує мовну доступність законодавства для широких верств населення, сприяючи демократизації.

Концепція «зрозуміла мова» відсутня у наукових дослідженнях та правовій практиці України. Осмислення проблем мови нормативних актів та формування відповідних практичних вимог здійснюються у руслі підходу «мова права – для юристів». Перифразуючи давньогрецького філософа Протагора можна сказати, що людина не є мірилом законодавства в Україні.

Наявний підхід не сприятиме процесам інтеграції та адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, оскільки в ЄС вимоги «зрозумілої мови» є закріпленими. Їх аналіз становитиме напрями подальших розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Грозовский Б. Пластмассовый язык законов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://slon.ru/russia/plastmassovyy_yazyk_zakonov-258794.xhtml
2. Plain language and legislation / The Office of the Scottish Parliamentary Counsel, February 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gov.scot/resource/doc/93488/0022476.pdf>
3. Plain Language for Lawyers / Michèle M Asprey, 4th edition. – Published by The Federation Press, 2010. – 352 p.
4. Obscurity and Clarity in the Law: Prospects and Challenges / Sophie Cacciaguidi-Fahy, Anne Wagner (ed). – Ashgate, 2008. – 262 p.
5. Writing for Dollars, Writing to Please: The Case for Plain Language in Business, Government, and Law / J. Kimble. – N.Y. : Carolina Academic Press, 2012. – 184 p.
6. Вимоги до мови та стилю закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.csi.org.ua/?p=1737>
7. Культура правотворчості і мова / Н. Артикуца // Наукові записки НаУКМА. – 2008. – Т. 77: Юридичні науки. – С. 44-50.
8. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України / В. Косович // Вісник Львів. ун-ту, Серія юрид. – 2011. – Вип. 52. – С.10-20.
9. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження / Ж.Дзейко. – Київ. 2007. – 360 с.
10. Мовностилістичні правила вираження змісту нормативних правових актів / І. О. Биля-Сабадаш // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 35-42.
11. Глобальна англійська у євросоюзному контексті / С. Новоселецька // Наукові записки [Нац. ун-ту «Острозька академія»]. Сер. : Філол. – 2009. – Вип.11. – С.73-81.
12. Kyshenia Yu. The Phenomenon of Plain English in British Correspondence // Науковий вісник Східноєвроп. нац. ун-ту імені Л.Українки. – Луцьк. Філологічні науки. Мовознавство. – 2015. – №4(305). – С.128-133.
13. Legal English As A Product Of Its History / В. Шабуніна // Мовні і концептуальні картини світу. – 2012. – Вип. 42, Ч.2. – С.426-432.

14. Мова і правова культура / Н. Артикуца // Мова і культура: Наук. видання. – К.: Вид. дім Дмитра Бурого, 2003. – Т.8., Вип. 6. – С.192-215.
15. Формування та перспективи розвитку юридичної лінгвістики / Н. Артикуца [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://refdb.ru/look/2241075-pall.html>
16. «Easification» devices in legislative texts / Н. Коваль // «Філологія XXI століття: теорія, практика, перспективи»: мат. III Міжн. наук.-прак. інтернет-конф. / за заг. ред. проф. Дрьоміна. – Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2014 – С 120-121. – Режим доступу: <http://www.oljournal.in.ua/index.php/internet-konferentsiji>
17. Сергуля С. Концепція Plain language та її практичний вимір в діяльності Європейського Союзу // Запровадження комунікації органів державної влади : зб. мат-лів наук.-практ. конф. / упоряд. А.В. Баровська. – К. : Фенікс, 2016. – С.181-187.
18. Zruchna Mova [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/Zruchna-Mova-539448456221452/>
19. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
20. Словник української мови: в 11 томах. – Том 2, 1971. – С.309-391.
21. Закон про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
22. Гоголь Б. Доступність публічної інформації як важлива гарантія права на інформацію / Б. Гоголь // Вісник господарського судочинства. – 2015. – № 1. – С. 149-154. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vgs_2015_1_23.
23. Якість нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика / В. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 55. – С. 20-27.
24. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення / Л. Легін // Проблеми законності. – 2016. – Вип. 132. – С. 196–204.
25. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Європейський парламент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. – С. 3.
26. Аналітичне забезпечення апаратом Верховної Ради України законодавчого процесу: організаційно-правовий аспект / М. Андріуца // Збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 35 «Ефективність державного управління». – С. 73–78.
27. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page4>
28. Конституційне подання Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/docs/1860>
29. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : Постанова колегії Мініюсту №41 від 21.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>
30. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки : Методичні рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf
31. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6.09.2005 р. №870 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF>

РИНОК ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ І ВИЗНАЧЕННЯ

Олена МУСІЄНКО

науковий співробітник відділу економіки
вищої освіти Інституту вищої освіти
Національної академії педагогічних наук України

У статті проаналізовано сутність понять «ринок», «ринок освітніх послуг», які використовуються в економічній теорії та практиці ринкового управління; визначено проблеми, пов'язані з неоднозначним трактуванням основних понять управління вищою освітою України в ринкових умовах в економічній теорії, теорії управління і на практиці.

Постановка проблеми. Сучасні стратегії розвитку України диктують правила до входження у ринкові відносини:

- отримання у 2006 році Україною статусу країни з ринковою економікою та підписання Угоди про Асоціацію України з ЄС, країнами, які засновані на «...високонкурентній, соціально-орієнтованій ринковій економіці...» [1] та економіка яких ґрунтується на принципах вільного руху товарів, послуг, капіталу, осіб [2];

- приєднання вітчизняної системи вищої освіти до Європейського простору;

- необхідність трансформації вищих навчальних закладів (ВНЗ) за прогнозами Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) до моделі «відкритої конкуренції в глобальному масштабі на повних ринкових принципах» [3].

Це обумовлює необхідність здійснити розгляд проблеми ринку освітніх послуг вищої освіти та розробити рекомендації щодо його унормування з урахуванням концептуальних засад ринкової економіки.

На даний час ринок освітніх послуг вищої освіти України має ряд суттєвих проблем, зокрема:

- у Законі України «Про вищу освіту» [4] відсутнє визначення «ринок освітніх послуг» та «освітня послуга», також відсутні положення законодавчого регулювання ринку освітніх послуг у вищій освіті;

- недостатнє практичне застосування наукових розробок державного управління процесами модернізації економіки освіти в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [5], та інших нормативно-правових актів;

- недостатній рівень підготовки кадрів вищої освіти для роботи в умовах розвитку ринкової економіки Української держави, визначених Законом України “Про інноваційну діяльність” [6], зокрема, комунікативними, лідерськими та вміннями і здібностями працювати в часто змінюваних умовах ринку;

- недостатнє використання механізмів імплементації позитивного досвіду країн Європейського Союзу, що висвітлено в інформаційному просторі ринку освітніх послуг країн-учасниць ЄС.

Розв'язання цих проблем, на наш погляд, сприятиме подальшій інтеграції України в єдиний європейський освітній простір та приведенню ринку освітніх послуг вищої освіти у відповідність до загальних стандартів.

Починаючи з 2001 р., в Україні вартість освітніх послуг включена до складу вартості всіх товарів і послуг, а додана вартість, вироблена за видом економічної діяльності «освіта», до валового внутрішнього продукту (ВВП) країни. Освіта виведена в окремий вид економічної діяльності, у Статистичному бюлетені України [7] освіта визначена одним із 21 видів економічної діяльності класифікованих системою національних рахунків (СНР) [8].

У зв'язку з наведеними вище проблемами, регулювання ринку освітніх послуг у вищій освіті України є актуальним, важливим і потребує теоретичного обґрунтування та практичного розв'язання.

Аналіз досліджень та публікацій. Ступінь вивченості предмета дослідження визначається науковими працями вітчизняних та зарубіжних авторів у галузі модернізації ринку освітніх послуг у сфері вищої освіти в умовах інноваційної економіки.

Для даного дослідження особливе значення мають праці С. Брю, А. Гальчинського, П. Єценко, Ф. Котлера, Р. Кэмпбелла, Макконнелли, В. Нордгауза, Ю. Палкіна, П. Семюелсона, П. Хейне та ін. Серед сучасних вітчизняних науковців питанням теорії і практики інноваційної економіки та розвитку ринку освітніх послуг у сфері вищої освіти присвячені наукові праці таких авторів, як В. Базилевич, В. Дмитрієва, П. Кулагін, І. Каленюк, В. Кинелев, М. Старжинский, А. Старостіна, Л. Цимбал та ін.

Проте, у більшості досліджень науковці звертають увагу на формування ринкових відносин в освіті у перехідний період розвитку України. Сучасній же проблемі розвитку освітніх країн з розвинутою економікою уваги приділено не достатньо. Тому важливим є визначення сутності ринку освітніх послуг, його порівняння з іншими галузями господарства та визначення характерних особливостей для вищої освіти.

Мета дослідження: уточнити сутність понять «ринок», «ринок освітніх послуг» шляхом аналізу теоретичних праць та сучасного нормативно-правового забезпечення управління вищою освітою України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У класифікаторі видів економічної діяльності (КВЕД) [9] вища освіта представлена у трьох групах:

- 85.4. - включає вищу за середню освіту, що дає змогу здобувати ступені бакалаврів і магістрів; не включає освіту для дорослих, а включає професійно-технічну освіту на рівні вищого професійно-технічного навчального закладу (клас 85.41) та вищу освіту (клас 85.42);

- 85.5. - включає інші види освіти, такі як «продовження освіти протягом усього життя» для одержування додаткових знань і навичок, а також задля перепідготовки, підвищення кваліфікації, здобуття нової професії та самовдосконалення. Ця група також включає табори та школи, в яких надають спортивні навички групам та індивідуально, навчають іноземним мовам, мистецтву, у т.ч. акторському, музичному мистецтву, або спеціальне навчання;

- 85.6. - включає допоміжну діяльність у сфері освіти, а саме: надання послуг (крім навчальних), які підтримують освітній процес або системи: консультування з питань освіти; консультування з питань вибору освітніх напрямів; діяльність з оцінювання тестів; діяльність із проведення тестів; організацію програм обміну студентами.

«Освітня послуга» у Державному класифікаторі продукції та послуг (ДКПП) розглядається під кодом 85.4 - Послуги у сфері вищої освіти, яку розділено наступним чином:

1. Послуги у сфері післяшкільної освіти неуніверситетського рівня - код 85.41.1, що включають:

| Код | Назва |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 85.41.11 | Послуги у сфері післяшкільної загальної освіти неуніверситетського рівня оперативно доступні |
| 85.41.12 | Послуги у сфері післяшкільної загальної освіти неуніверситетського рівня, інші |
| 85.41.13 | Послуги у сфері післяшкільної професійно-технічної освіти неуніверситетського рівня оперативно доступні |
| 85.41.14 | Послуги у сфері післяшкільної професійно-технічної освіти неуніверситетського рівня, інші |

2. Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня – код 85.42

| Код | Назва |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 85.42.11 | Послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня оперативно доступні |
| 85.42.12 | Послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня, інші |
| 85.42.13 | Послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня оперативно доступні |
| 85.42.14 | Послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня, інші |
| 85.42.15 | Послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня оперативно доступні |
| 85.42.16 | Послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня, інші |

Аналізуючи КВЕД України відмічаємо, що в ньому не використовується поняття «освітня послуга» на відміну від Державного класифікатора продукції та послуг (ДКПП) [10], в якому класифікують всі продукти та послуги, створені внаслідок усіх видів економічної діяльності. Об'єктам класифікації КВЕД, як правило, відповідає класифікаційна позиція або група позицій ДКПП, але ДКПП має більш детальні класифіковані види продукції та послуги. Це викликано гармонізацією ДКПП з Європейською класифікацією продукції та послуг за видами діяльності (CPA), яка, у свою чергу, пов'язана зі злагодженням систем опису та кодування товарів (HS) та Комбінованою номенклатурою Європейського співтовариства (CN).

Зокрема, відмічаємо, що у Законі України «Про вищу освіту» у ст.1 не введено поняття «освітня послуга», у ст. 71 не визначено порядок розрахунку її вартості, у ст.73 застосовується поняття «платні послуги у сфері вищої освіти», перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України та уточнюється, що порядок їх надання, включаючи порядок визначення їх вартості для здобувачів вищої освіти, встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової, бюджетної, податкової політики.

Здійснений аналіз відповідних нормативно-правових актів України, наукових праць українських дослідників, дає підстави сформулювати головну проблему нашого дослідження – відсутність в Україні унормованого ринку освітніх послуг вищої освіти.

Враховуючи роль ринку в сучасній економіці спочатку уточнимо зміст понять «ринок освітніх послуг вищої освіти», «попит та пропозиція у вищій освіті» та розглянемо поняття «освітня послуга», «вартість освітньої послуги», «маркетинг освітніх послуг у вищій освіті», які є елементами єдиної економічної системи ринку освітніх послуг вищої освіти. Після розгляду цих пов'язаних між собою економічних категорій ми зможемо визначити цілісність моделі регулювання ринку освітніх послуг у вищій освіті України чи її недостатність.

У вітчизняній та зарубіжній економічній літературі є багато визначень категорії «ринок» (див. табл.1).

Таблиця 1.

ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «РИНОК»

| «ринок» – це: | |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| В. Базилевич [11] | «...будь-яка <u>інституція</u> або <u>механізм</u> , що забезпечує зв'язок покупців і продавців певного товару або послуги» |
| Гальчинський А.С., Єщенко П.С., Палкін Ю.І. [12] | «...обмін, який здійснюється <u>за законами товарного виробництва і обігу</u> » |
| Ф.Котлер [13] | «... сукупність наявних і потенційних покупців товару» |
| Кэмпбелл Р. Макконнелл, Брю С. Л. [14] | «... <u>інститут</u> або <u>механізм</u> , який зводить разом покупців (представників попиту) і продавців (постачальників) окремих товарів і послуг» |
| Мочерний С.В [15] | «... <u>сукупність відносин</u> економічної власності з приводу вторинного <u>привласнення й відповідного відчуження у сфері обміну через механізм цін на товари і послуги</u> (передусім на ціну робочої сили), механізм інфляції, а також державного та наддержавного регулювання цін, попиту і пропозиції» |
| Семюелсон П. А., Нордгауз В. [16] | «... <u>механізм</u> , за допомогою якого «...покупці і продавці взаємодіють, щоб визначити ціну і кількість товару» |
| Хейне Пол [17] | «... <u>набір взаємозв'язків</u> або процес конкурентних торгів» |

Як бачимо з табл. 1, категорія «ринок» розглядається в галузі економічної науки, як «інститут» чи «механізм», який характеризується «законами товарного виробництва і обігу». І тому важливим для вітчизняної системи вищої освіти є їх правильне застосування, зокрема, в законі України «Про вищу освіту», в якому взагалі відсутнє це поняття.

Така неузгодженість понять на понятійному рівні не сприяє розвитку ринкових відносин у системі вищої освіти України і потребує врегулювання. Тим більше, що вітчизняні науковці уточнили це поняття (див. табл. 2).

Таблиця 2.

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «РИНОК ОСВІТНІХ ПОСЛУГ»

| «ринок освітніх послуг» - це : | |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Дмитрієв В. Ю. [18] | «... <u>система взаємин</u> між навчальними закладами та іншими суб'єктами ринку; по-друге, це взаємини із питань надання освітніх послуг, обміну, продажу і вжитку освітніх продуктів» |
| Кинелев В.Г. [19] | «... <u>система</u> виробничих стосунків з приводу обміну результатами та умовами чи факторами виробництва» |

| | |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| І.Каленюк, Л. Цимбал [19] | «...сукупність економічних <u>взаємовідносин</u> , що складаються між різнорівневими суб'єктами з приводу купівля-продажу освітніх послуг» |
| Кулагін П. [19] | «... <u>принцип</u> вільної купівлі-продажу результатів та умов господарювання, які приймають форму товару» |
| Старжинский М.Е., Старостіна А.О. [19] | «...економічні взаємовідносини між виробниками (продавцям) і споживачами (покупцями) з приводу купівлі-продажу товару «освітня послуга» в процесі обміну» |

Як видно з табл. 2, в галузі економіки освіти поняття «ринок освітніх послуг» розглядається як система (сукупність) економічних взаємовідносин, які в свою чергу також підпорядковуються законам товарного виробництва і обігу. Тобто в умовах ринку «освітня послуга» виступає об'єктом ринкової економіки, яка є невід'ємною складовою валового внутрішнього продукту (ВВП) України, а її вартість має бути обов'язково розрахованою згідно Системи Національних рахунків 2008.

Аналізуючи вже існуючі закони та законопроекти України, можна зазначити, що загальним у визначенні ринків є те, що це система економічних відносин у процесі купівлі-продажу того чи іншого товару (послуги) у галузі (див. табл. 3).

Таблиця 3.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ У СФЕРІ РИНКУ

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Закон України «Про ринок природного газу» [20], поточна редакція прийнята від 09.04.2015 у п.33 дано визначення ринку | «...ринок природного газу - це <u>сукупність правовідносин</u> , що виникають <u>у процесі купівлі-продажу</u> , постачання природного газу, а також надання послуг з його транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору), послуг установки LNG». |
| Закон України «Про ринок електричної енергії України» [21] поточна редакція прийнята від 01.04.2016 у статті 1 п.70 | «ринок електричної енергії - <u>система відносин</u> , які виникають між учасниками ринку <u>при здійсненні купівлі-продажу</u> електричної енергії та/або допоміжних послуг, передачі та розподілі, постачанні електричної енергії споживачам». |
| Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» [22] поточна редакція прийнята від 19.10.2016 у статті 1 п.6 | «ринки фінансових послуг - сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг з метою надання та споживання певних фінансових послуг. До ринків фінансових послуг належать професійні послуги на ринках банківських послуг, страхових послуг, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами та інших видах ринків, що забезпечують обіг фінансових активів». |
| Закон України «Про зайнятість населення» [23] поточна редакція прийнята від 30.08.2016 у статті 1 п.19 | «ринок праці - <u>система правових, соціально-трудова, економічних та організаційних відносин</u> , що виникають між особами, які шукають роботу, працівниками, професійними спілками, роботодавцями та їх організаціями, органами державної влади у сфері задоволення потреби працівників у зайнятості, а |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | роботодавців - у найманих працівників відповідно до законодавства». |
| Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні» [24] поточна редакція прийнята від 11.02.2015 у статті 1 п.23 | «ринок зерна - <u>система товарно-грошових відносин, що виникають між його суб'єктами в процесі виробництва, зберігання, торгівлі та використання зерна на засадах вільної конкуренції, вільного вибору напрямів реалізації зерна та визначення цін, а також державного контролю за його якістю та зберіганням».</u> |

Значимо, що визначені категорії «ринок», «ринок освітніх послуг» та «ринок послуг» мають спільні характеристики для будь-якої галузі господарства, які визначаються взаємодією між суб'єктами ринку. Досвід цих галузей господарств може бути проаналізований і використаний системою вищої освіти України.

Висновки дослідження. Визначені категорії «ринок» та «ринок послуг» мають спільні риси для будь-якої галузі господарства і характеризуються *взаємодією між суб'єктами ринку з метою передачі прав власності на товар чи послугу на умовах застосування законів товарного виробництва і обігу*. Тому для системи вищої освіти ми уточнюємо це поняття так, що «ринок освітніх послуг вищої освіти» слід розуміти як *сукупність економічних відносин при купівлі-продажу освітніх послуг вищої освіти, які виникають між виробником освітніх послуг та здобувачем вищої освіти (чи посередником – органами державної влади, місцевого самоврядування, корпорації, домогосподарствами, некомерційними організаціями тощо), які можуть оплачувати надані освітні послуги повністю або частково*.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Громовенко К.В. Внутрішній ринок ЄС як фундамент економічної інтеграції: історико правовий аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=Purch_2015_3_58
3. Возницький Є. Сучасні моделі діяльності і майбутнє класичних університетів у контексті управління в системі вищої освіти //Українсько-польська міжнародна наукова конференція «Класичний університет у контексті викликів епохи. -2016. С. 22-28.
4. Про вищу освіту: Закон України //Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст. 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
5. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
6. Закон України “Про інноваційну діяльність” від 4.07.2002р. – № 40-IV. // Відомості ВР України. – 2002.– № 36. – Ст. 266. – С. 882 – 892.
7. Статистичний щорічник України за 2013 рік. Державна служба статистики України. http://library.oseu.edu.ua/files/StatSchorichnyk_Ukrainy_2013.pdf
8. Система национальных счетов, 2008. Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация объединенных наций, Всемирный банк, Нью-Йорк, 2009, [Электронный ресурс], Режим доступа: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>

9. Класифікатором видів економічної діяльності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://evrovektor.com/kved/2010/>
10. Державний класифікатор продукції та послуг [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dkpp.rv.ua/>
11. В. Базилевич Економічна теорія політекономія. Підручник / В.Д. Базилевич – К., Знання 2012. С. 689.
12. Гальчинський А.С., Єщенко П.С., Палкін Ю.І. Основи економічних знань: Навч. посібник.— К., 1998. — С. 157
13. Котлер Ф. Основи маркетинга. [Електронний ресурс], Режим доступа : <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5091>
14. Кэмпбелл Р. Макконнелл, Брю С. Л. Экономикс. — М.: Республика, 1992. — Т.1. — С. 61)
15. Економічна теорія - Мочерний С.В [Електронний ресурс], Режим доступа: http://libfree.com/169661328-ekonomikaekonomichna teoriya_mocherniy_sv.html
16. Семюелсон П. А., Нордгауз В. Мікроекономіка. — К., 1998. — С. 75
17. Хейне Пол. Экономический образ мышления. — М.: Новости, 1991. — С. 204
18. Дмитрієв В. Ю. Особливості ринку освітніх послуг у системі вищої освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna_osvita/vupysku/18/statti/dmitriev.htm
19. І.Каленюк, Л. Цимбал Особливості ринку освітніх послуг – Ч-2011- С. 29
20. ЗАКОН УКРАЇНИ Про ринок природного газу (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 27, ст.234) [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/329-19>
21. Законі України Про ринок електричної енергії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58829
22. Законопроект України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>
23. Законопроект України «Про зайнятість населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
24. Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/37-15>