УДК 342.53 (06)
ББК 67.400.6я43
П 18

www.parlament.org.ua

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua

Національний університет
«Києво-Могилянська академія»
www.ukma.kiev.ua

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Програма
сприяння
Парламенту II
Програма розвитку законотворчої політики

Програма розвитку
законотворчої політики України
Програми сприяння
парламенту України (ПСП II)
www.pdp.org.ua

ДРУГА ЩОРІЧНА МІЖНАРОДНА КОНФЕРЕНЦІЯ

«ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЧИТАННЯ»

7 жовтня 2011 року
Київ, Україна

ББК 67.400.6я43

П 18
ISBN 978-966-8875-79-3

© Макет, дизайн та друк ТОВ «Вістка».
Адреса: Україна, 01042, м. Київ, пров. Новопечерський, 5. Тел.: +38 044 583 50 94.

© Лабораторія законодавчих ініціатив та автори досліджень, 2011.
Електронний варіант цієї публікації розміщено веб-сайті Лабораторії законодавчих ініціатив.

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

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

Це видання здійснено за підтримки Відділу демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов угоди № AID 121-A-00-03-00008 (Програма сприяння Парламенту II: Програма розвитку законотворчої політики). Думки і твердження, висловлені в публікаціях, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID, ПСП II та Університету штату Огайо. Електронна версія публікації розміщена на сайтах: Лабораторії законодавчих ініціатив (http://www.parlament.org.ua) та ПСП II (http://pdp.org.ua).

ПАРТНЕРИ ПРОЕКТУ:

Юридична компанія «Ващенко, Бугай та партнери»

Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні

Кафедра парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

Інститут виборчого права

Студентський юридичний журнал

ЗМІСТ

Вступне слово
(Ігор КОГУТ) . . . . . стор. **5**

Вплив правових позицій Конституційного Суду України на функціонування Верховної Ради України
(Татевік ХАРАТЯН) . . . . . стор. **6**

Особливості законодавчого процесу на завершальній стадії земельної реформи
(Дарина ПІДДУБНА). . . . . стор. **10**

П'ять тез про Верховну Раду України
(Дмитро ВІДСОТА) . . . . . стор. **15**

Хто має судити Верховну Раду України: Бог, совість чи народ?
(Дарина ТКАЧЕНКО) . . . . . стор. **20**

Особливості внесення поправок та пропозицій до законопроектів: проблеми теорії та практики
(Ірина ПОНОМАРЕНКО) . . . . . стор. **23**

Парламентский контроль: Беларусь и зарубежный опыт (сравнительно-правовой анализ (Часть 1)
(Алексей ГИРЕЙКО) . . . . . стор. **27**

Парламент 2.0: сучасні тенденції та перспективи
(Юрій СТАНОВИЧ) . . . . . стор. **33**

Передісторія формування парламентаризму
(Мар'яна ОЗЕРОВА) . . . . . стор. **37**

Особливості процесу лобіювання в Україні та об'єднаній Німеччині
(Ірина МЕЛЬНИК). . . . . стор. **40**

Роль политических партий в контексте выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
(Дмитрий ГОНЧАРЕНКО) . . . . . стор. **45**

Регламентирование мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на федеральном уровне
(Эмиль АЛИМОВ). . . . . стор. **49**

Посилення ролі парламентів країн-членів ЄС як шлях до вирішення проблеми «дефіциту демократії»
(Марина РАБІНОВИЧ) . . . . . стор. **54**

Депутатські запити як форма парламентського контролю уряду в Україні
(Світлана СОРОКА) . . . . . стор. **59**

Парламентський контроль за використанням коштів державного бюджету України
(Дмитро ХАРКО). . . . . стор. **65**

Комітети як складова частина структури парламенту: український досвід
(Марина СТАШИНА-НЕЙМЕТ) . . . . . стор. **69**

Парламентські цінності та міжнародні стандарти: аналіз ефективності забезпечення доступності, прозорості та доброчесності роботи Верховної Ради України
(Олена ЧЕБАНЕНКО). . . . . стор. **76**

ПРОГРАМА . . . . . стор. **81**

В дану збірку не включені статті учасників конференції, які були відібрані для друку у профільних виданнях. Так, у журналі **«Вибори та демократія» №4 (30)/2011** надруковано статті **Ірини СНІГУР (Особисте голосування народних депутатів як спосіб реалізації парламентом України своїх функцій)** та **Володимира ВЕНГЕРА (Поняття та політико-правова природа фракційної дисципліни в парламені України)**. Крім того, в **«Студеньский юридичний журнал» №4/2011** була включена стаття **Андрія МОСКАЛЮКА (Ратифікаційна діяльність Верховної Ради України та парламентів світу)**.

ВСТУПНЕ СЛОВО

Ігор КОГУТ,
Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Шановний читачу, ця публікація містить вибрані роботи, презентовані молодими викладачами та студентами українських, білоруських й російських ВУЗів, представниками наукових установ та експертних центрів під час Другої міжнародної наукової конференції «Парламентські читання», що відбулася 7 жовтня 2011 року в Національному університеті «Києво-Могилянська академія». Чергова конференція стала логічним і змістовним продовженням реалізації далекосяжної ідеї з формування наукового форуму європейського ґатунку.

Цього року ми намагалися скерувати авторів наукових робіт у напрямку виборчих питань та виборчого законодавства. Для нас, Лабораторії законодавчих ініціатив, ця тема завжди важлива, наш експертний потенціал в сфері виборчого законодавства та регулювання діяльності політичних партій є достатньо високим і незаперечним. Але чи можна в даному контексті випускати з уваги парламентський напрямок, особливо коли йдеться про демократичний контекст держави, коли йдеться про інститут представництва та ухвалення законодавчих рішень? Немає жодного сумніву в тому, що слід і далі працювати, досліджуючи, поширюючи знання про парламентаризм, демократичні парламентські практики, забезпечення ефективного, прозорого та інклюзивного законотворчого процесу.

Ми не відійшли від традиції партнерства з Національний університетом «Києво-Могилянська академія» та Програмою розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України. Молоді науковці-дослідники, досвідченні фахівці-академіки, викладачі та студенти і цього разу стали основною аудиторією Парламентських читань. Прагнучи сформувати інтерес до парламентських студій, Лабораторія законодавчих ініціатив не робить акцент лише на академічній складовій конференції. Для нас важливо утворити форум науковців та експертів, де вони могли б обмінюватися думками, позиціями, знаннями. Формуючи критичну масу для такої комунікації, ми переконані, що в найближчому часі будемо здатні до концептуальних напрацювань, здатних зрушити парламентську реформу, яка має європеїзувати та модернізувати українській парламент, його процедури та практики. Такий підхід ми обрали минулого року, коли були проведені перші парламентські читання, такого орієнтиру притримуватимемося, розвиваючи цю ідею, покращуючи зміст, якість та рівень події.

Мені приємно представити роботи учасників Парламентських читань 2011 року. Я дуже сподіваюся, що серед думок, ідей, бачень, які надруковані у цьому збірнику, Ви зможете знайти для себе аргументи для дискусій, умовиводів, висновків та базису для подальшого розвитку наукової думки щодо перспектив українського парламентаризму. Я дуже сподіваюся, що серед учасників конференції та її лауреатів ми матимемо людей, які прийдуть до серйозного опрацювання теми парламентаризму і у нас виникатиме власна школа, здатна акумулювати знання і проектувати їх у політичну реальність країни, що модернізується.

За відкриту для співробітництва позицію і надання можливості черговий раз організувати цей захід у стінах НаУКМА ми хотіли б подякувати адміністрації університету, яка з готовністю пішла нам на зустріч. Крім того, ми хотіли б висловити подяку нашим безпосереднім партнерам — Програмі розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України, яка вже багато років підтримує парламентські проекти Лабораторії законодавчих ініціатив. Також фінансову підтримку надала Юридична компанія «Ващенко, Бугай та партнери», а в організації заходу нас підтримували Інститут виборчого права, Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні, Кафедра парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України та Студентський юридичний журнал.

Особисто хотілося б подякувати Доценту Кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академія державного управління при Президентові України Наталії Ларіній та Доценту кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія» Наталії Амельченко, які промодерували тематичні секції в рамках конференції. Також ми хочемо подякувати Депутату Ландтагу землі Баден-Вюртемберг (Німеччина) Вінфріду Маку та Голові Центральної виборчої комісії України Володимиру Шаповалу, які прочитали вступні лекції для учасників конференції. Крім того, ми хочемо висловити подяку Завідувачу кафедри політології НаУКМА Олександру Дем'янчуку та Професору кафедри державно-правових наук НаУКМА Миколі Савенку, які безпосередньо брали участь у відборі найкращих робіт. Принагідно дякую всім учасникам і бажаю натхненної та плідної роботи на ниві вивчення і просування досвіду та ідей європейського парламентаризму!

Татевік ХАРАТЯН,
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ВПЛИВ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

У статті досліджується вплив КСУ на функціонування парламенту України через створення правових позицій; наголошується на актуальних проблемах такого впливу та шляхах їх вирішення. Аналізуються деякі правові позиції КСУ, які пов'язані із діяльністю ВРУ.

Ключові слова: Конституційний Суд України, правові позиції, Верховна Рада України, механізм державної влади.

Останнім часом науковці дедалі частіше звертаються до проблем змістовного аналізу юрисдикції Конституційного Суду України (далі – КСУ), до визначення ролі цього державного органу в єдиному механізмі державної влади. Значну увагу приділяють дослідженню специфічної природи актів КСУ, їх структури та властивостей. Безумовно, КСУ відіграє вагому роль в нашій державі, яку різні вчені по-різному оцінюють. Абстрагуючись від менш важливих чинників, що забезпечують стабільну діяльність ВРУ, присвячуємо дане дослідження проблемам правової основи діяльності Парламенту України, зокрема, впливу правових позицій КСУ на становлення парламентського права, яку, на наш погляд, можна визначити як окрему особливу підгалузь конституційного права України, котра включає сукупність норм, що регулюють організацію і діяльність парламенту. Разом з тим слід зазначити, що на даний момент в юридичній науці чіткого визначення змісту поняття «парламентське право» не існує.

Стаття 75 Конституції України проголошує, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ). Що є основою для стабільного функціонування такого загальнонаціонального представницького органу влади як ВРУ? Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Виходячи із змісту положень цієї статті, можемо зробити висновок, що, у першу чергу, стабільною основою для повноцінної діяльності ВРУ мають бути Конституція та закони України. Вживаючи термін «стабільний» (від лат. stabilis – стійкий, надійний, визначений [1, 290]) у сполученні із «правовою основою», маємо на увазі відносну незмінність правових норм, логічно обумовлену на певному історико-політичному проміжку часу, стійкість та однозначну визначеність підходів до їх тлумачення та застосування.

Отже, спробуємо проаналізувати яким чином КСУ впливає на стабільність діяльності українського парламенту. Резонансним стало Рішення КСУ від 30 вересня 2010 № 20-рп/2010, про визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV. По суті, КСУ проявив себе в ролі негативного правотворця, фактично повернувши своїм рішенням чинність Конституції Україні в редакції від 28 червня 1996 року. Скасування суддями КСУ змін, внесених до Основного Закону у 2004 році, мало наслідком втрату українським парламентом значної частини своїх повноважень та повернення країни до президентсько-парламентської форми правління. Природно, що частина опозиційних політиків та експертів сприймають рішення КСУ у контексті політичної доцільності, акцентуючи увагу на заздалегідь запланованому досягненні організації владного механізму на засадах домінування влади президента. О. Шустік з цього приводу зазначає, що КСУ «зробив вкрай небезпечний крок. Він не лише порушив статтю 75 Конституції України, обмежив повноваження ВРУ як єдиного законодавчого органу, якому народ делегував повноваження, а й дестабілізував правову систему держави» [2, 6]. На нашу думку, не слід так політизувати це Рішення, оскільки КСУ мав реальні правові підстави для його прийняття. Оцінюючи його значення для подальшого розвитку парламентаризму, можна погодитись із думкою Н. Гнатенко, що незалежно від форми державного правління, парламентаризм в Україні потребує нового якісного наповнення [3, 179]. Як зазначає відомий вчений-конституціоналіст А. Селіванов, останнім часом проявляється «загальна тенденція посилення ролі судової влади в суспільстві, коли в механізмі держави закладений конституційний принцип поділу влади і судова прерогатива відіграє вирішальну роль у виконанні та дотриманні всіма суб'єктами права Конституції і законів України» [4, 34]. КСУ є елементом системи єдиної державної влади, яка у свою чергу «передбачає наявність загальносистемної мети, заданої передусім конституцією держави, що означає накладання зв'язків на всі елементи системи (підсистеми), інакше кажучи, – точне визначення меж їх самостійності. Вихід за межі означає наявність у підсистеми власних цілей, несумісних із загальносистемними, що призводить до розпаду всієї системи» [5, 284]. Конституція України (ст. 6) передбачає принцип поділу державної влади, де кожна з трьох гілок влади – законодавча, виконавча і судова, є відносно самостійною, завдяки

реалізації кожною з них лише їм властивих функцій державної влади (державно-владних повноважень), але всі державні інституції є взаємозалежними і взаємопов'язаними.

Відповідно до ст. 147 Конституції КСУ є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Як зазначає В. Тихий, КСУ є одним із вищих органів державної влади в Україні. Це не наглядовий і не контролюючий, а юрисдикційний судовий орган, невід'ємна частина єдиної судової влади, спеціалізований, не включений до системи судів загальної юрисдикції, суд для розгляду конституційно-правових спорів [6, 26]. Основним призначенням КСУ є «гарантування верховенства права і Конституції, захист прав і свобод людини, вирішення юридичних (конституційно-правових) спорів (суперечок, конфліктів) між більшістю народних депутатів України від конституційного складу ВРУ та опозицією, між законодавчою та виконавчою гілками влади, бути їх правовим арбітром і противагою можливому зловживанню ними своїми повноваженнями» [6, 26–27]. Конституційне правосуддя як особливий вид судової діяльності має велике значення для забезпечення демократичного і правового розвитку суспільства і держави.

Особливої гостроти набуло питання відмежування специфічних повноважень КСУ від законодавчих повноважень ВРУ — єдиного законодавчого органу державної влади в Україні. Виключною прерогативою КСУ є офіційне тлумачення Конституції та законів України. Нагадаємо, що відповідно до п.6 Перехідних положень Конституції ВРУ мала право здійснювати тлумачення законів лише до створення КСУ. Як стверджує В. Тихий, «збереження за ВРУ функції офіційного тлумачення Конституції та законів України не тільки створювало б небезпеку внесення змін у зміст цих нормативно-правових актів з метою надання їм зворотної дії, а й позбавляло б остаточності рішення КСУ, вело б до їх перегляду та скасування, підривало б стабільність законодавства, робило б парламент суддею у своїй справі...» [7, 5]. Але, у той же час, на його думку, слід позбавити КСУ повноважень щодо офіційного тлумачення законів[6, 29], бо, по-перше, нормативне (офіційне) тлумачення КСУ законів України може бути націленим на заповнення існуючих прогалин в правових нормах, що є неприпустимим, а по-друге, воно не відповідає динаміці змін у житті і є недостатньо гнучким у застосуванні на відміну від казуального. Справедливим є твердження, що «мимоволі КСУ може опинитися в ролі суб'єкта влади, який нехтує законодавчими вимогами, і тоді невиключною є можливість втручання в компетенцію законодавчих і виконавчих органів» [4, 41].

Здійснюючи свої повноваження щодо контролю за конституційністю законів та інших правових актів (п.1 ч. 1 ст.150 Конституції України) та даючи офіційне тлумачення Конституції та законів України (п.2 ч. 1 ст.150 Конституції України), КСУ покликаний забезпечити правову стабільність. Відповідно до Конституції України КСУ приймає рішення та дає висновки, які однаково є обов'язковими до виконання, діють безпосередньо без подальшого затвердження органами державної влади чи посадовими та службовими особами. Особливого значення набуває така їх юридична властивість як остаточність, тобто неможливість їх зміни чи скасування, навіть самим КСУ. У доповнення до цього, рішення і висновки КСУ не можуть бути оскаржені, за виключенням єдино можливого варіанту — звернення до міжнародних судових інстанцій, чи до спеціальних міжнародних організацій [6, 30].

Здійснюючи свої функції, КСУ достатньо часто формулює правові позиції з питань, пов'язаних із діяльністю парламенту. Хоча поняття «правова позиція КСУ» є загальновизнаним в науці конституційного права, проте воно не закріплене на законодавчому рівні і недостатньо досліджено на доктринальному. Триває правова дискусія у розкритті змісту цього поняття. Не менш суперечливим є питання про визначення місця правових позицій у структурі актів КСУ. На нашу думку, правова позиція КСУ — це виклад його правового розуміння положень та принципів, встановлених в Конституції та законах, який є результатом інтерпретаційної діяльності. Правові позиції можуть міститися у рішеннях, висновках та ухвалах КСУ. Аналізуючи ці позиції, можна сказати, що особливу увагу КСУ приділяє наступним питанням: порядку діяльності парламенту (законодавчому процесу — порядок голосування, право законодавчої ініціативи), правовій природі актів ВРУ, правовому статусу парламентських комітетів, тимчасових слідчих та спеціальних комісій, статусу народного депутата України, гарантіям його діяльності тощо. Проаналізуємо деякі з таких позицій з метою з'ясування їх значення для діяльності ВРУ. Наприклад, в Ухвалі № 1-у/2001 від 28 лютого 2001 р. КСУ зазначає про неможливість втручання ним в законодавчий процес, чим підкреслює самодостатність конституційної компетенції ВРУ. В Ухвалі № 5-у/2001 від 1 березня 2001 р., як і в цілій низці інших своїх актів, КСУ звертає увагу на те, що ВРУ має достатньо засобів для здійснення контролю за власною діяльністю, у тому числі для перевірки прийнятих нею рішень. Аналізуючи ухвали КСУ, можна помітити, що він неодноразово наголошує на тому, що законодавча діяльність, включаючи і вдосконалення законодавства через усунення колізій, є прерогативою ВРУ та ні в якому разі не може здійснюватись КСУ. Як бачимо, КСУ намагається встановити чітку межу між своїми повноваженнями

і повноваженнями ВРУ, попереджуючи тим самим перевищення власних. Це має істотне значення для здійснення влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. По суті, це є самообмеження КСУ, яке здебільшого залежить від самих суддів КСУ, рівня їх правової культури та свідомості. Так само в Ухвалі № 2-уп від 27 червня 2000 р. КСУ звертає увагу на те, що в нього відсутнє право втручатись в політичні та внутрішньоорганізаційні питання діяльності ВРУ, удосконалювати чинні нормативні акти, заповнювати існуючі в них прогалини. Але КСУ не завжди готовий свідомо самообмежити свою діяльність. Зокрема, це стосується тих випадків, коли він виступає в ролі «судді у власній справі». Яскравим прикладом є прийняття Рішення № 17-рп/2009 від 7 липня 2009 року, яким КСУ визнав неконституційним Закон України, який мав на меті конкретизацію деяких повноважень КСУ. «У зарубіжній літературі склалася стійка думка про те, коли склад суду опиняється поза дією принципу самообмеження конституційної юрисдикції, тоді виникає серйозна проблема втручання Конституційного Суду в конституційні межі інших органів влади». [4, 42]. Якою б важливою не була роль КСУ в утвердженні конституціоналізму, все ж необхідним є підтримання балансу між окремими гілками влади і недопущення надмірного посилення та піднесення судової влади. У цілому можна сказати, що, формулюючі ті чи інші правові позиції у своїх правових актах, КСУ зачіпає найрізноманітніші аспекти діяльності парламенту, як ми зазначили вище. Наприклад, КСУ у Висновку № 1-в/2000 від 27 червня 2000 р. зазначає, що встановлення кількісного складу ВРУ та його палат є питанням політичної доцільності, яка тією чи іншою мірою визначається національними традиціями, чисельністю населення, особливостями конкретно-історичної ситуації тощо. В іншому висновку № 2-в/2000 від 11 липня 2000 р. КСУ висловлює правову позицію, відповідно до якої створення двопалатного парламенту в унітарній державі є питанням доцільності. На нашу думку, цінність таких правових позицій КСУ полягає, перш за все, у їх настановчому характері, оскільки позиції суддів КСУ можуть використовуватися законодавцями як авторитетні та цінні рекомендації для більш ефективного законодавчого врегулювання правових відносин. КСУ звертається і до аналізу змісту мандату народного депутата України. Наприклад, у Рішеннях № 9-рп/1999 від 27 жовтня 1999 р., № 12-рп/2003 від 26 червня 2003 р. та у Висновку № 2-в/2000 КСУ акцентує увагу на тих особливостях депутатського мандату, які потребують законодавчого врегулювання (порядок притягнення народного депутата до відповідальності, припинення депутатського мандату, направлення депутатських запитів тощо). КСУ прийняв чимало рішень з приводу організації діяльності ВРУ, зокрема, з приводу голосування та повторного розгляду законопроектів ВРУ (Рішення № 11-рп/1998 від 7 липня 1998 р.), позачергового розгляду законопроектів (Рішення № 2-рп/2001 від 28 березня 2001 р.), порядку підписання ті офіційного оприлюднення законів (Рішення № 7-рп/2007 від 9 жовтня 2007 р.), умов повноважності ВРУ (Рішення № 17-рп/2002 р. від 17 жовтня 2002 р.) та підстав дострокового припинення її діяльності (Рішення № 11-рп/2004 від 19 травня 2004 р.). Особливо важливим є правова позиція КСУ висловлена у Рішенні № 17-рп/2002 р. від 17 жовтня 2002 р., яка визначає місце ВРУ в державному механізмі, а саме акцентує увагу на тому, що парламент України за своєю природою є представницьким органом державної влади, який є єдиним органом законодавчої влади і тому здійснює свої повноваження самостійно. У Рішенні № 4-рп/2008 від 1 квітня 2008 р. КСУ висловився з приводу правової значущості парламентського регламенту, наголошуючи на необхідності його прийняття виключно як закону.

Визнаючи нормативно-правові акти неконституційними, а, отже, і нечинними, КСУ виконує роль негативного правотворця. Такі рішення повертають чинність старих норм права чи призводять до виникнення прогалин у законодавстві. На відміну від цих рішень, рішення про офіційне тлумачення положень Конституції та законів за своєю правовою природою є допоміжним правовим матеріалом, їх призначення — з'ясування та роз'яснення положень Конституції та законів аби уможливити їх однозначне і правильне розуміння та застосування.

Правові позиції КСУ мають особливу правову природу, прецедентний характер саме тому, на нашу думку, вони об'єктивно можуть розглядатися як одні з першоджерел права, у тому числі парламентського. Актуальною залишається проблема законодавчого закріплення визначення поняття «правова позиція КСУ».

КСУ має достатньо широкі повноваження і реальну можливість втручатись в законодавчу діяльність парламенту, саме тому існує загроза його підміни законодавця. Але, враховуючи юридичну недосконалість текстів правових актів, те, що у будь-якому з них не виключається можливість різного розуміння двозначних понять, наявність юридичних колізій тощо, об'єктивною стає необхідність існування органу державної влади, який би давав конституційно-обґрунтовану правову оцінку складних ситуацій, які виникають на практиці та вказував на справжній зміст нормативно-правових актів через свою інтерпретаційну діяльність або висловлювався б з приводу відповідності Конституції.

Через таку діяльність він визначав би шлях подальшого вдосконалення правової системи і скеровував на чітке і неухильне виконання приписів законів у відповідності з їх справжнім змістом.

Важливе значення мають правові позиції КСУ з приводу розмежування компетенцій органів державної влади, зокрема, між ВРУ та іншими. К. Бабенко зазначає, що за умов початкового становлення та первинного формування системи державної влади, помітною є недостатня стабільність між гілками влади, КСУ виконує роль арбітра у відносинах між органами законодавчої й виконавчої влади [8, 127]. У той же час А. Селіванов підкреслює, що в перехідний період розвитку суспільства і держави надавати Конституційному Суду можливість розширювати, звужувати, уточнювати власні повноваження через об'єктивні та суб'єктивні причини надто небезпечно, бо «якщо допустити подібну практику й орієнтувати КСУ на такі в перспективі довільні дії щодо юрисдикції, дуже непередбачувані наслідки неодмінно з'являться в найбільш негативному вираженні» [4, 43].

Підсумовуючи все вище сказане, можемо цілком погодитись з тим, що «без конституційної істини про право, доктринально обґрунтованої та офіційно визнаної в такій якості, були б неможливі послідовна юридична практика, однорідний правовий простір, об'єктивно проведене розмежування права й закону, та врешті, конституційне правокористування і реальний конституціоналізм» [9, 14–23].

Отже, можемо сказати, що роль Конституційного Суду для забезпечення стабільного функціонування Верховної Ради України, його вплив на становлення правової основи діяльності українського парламенту є надзвичайно істотною, але за умови, якщо єдиний орган конституційної юрисдикції не виходитиме за межі своєї компетенції, свідомо та відповідально ставитиметься до своїх конституційних обов'язків , прийматиме рішення, ґрунтуючись на Конституції та законах України, а не з їх політичної доцільності, проявлятиме справжню незалежність як надзвичайно важливу ознаку суддівської влади.

Список використаних джерел та літератури:

1. Локшина С. Краткий словарь иностранных слов. — М., 1966. — 384 с.
2. Шустік О. КСУ поставив себе вище Верховної Ради // Юридичний вісник України. — 2010. — № 42. — С. 6.
3. Гнатенко Н. Парламентаризм в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку // Збірник наукових праць НАДУ при Президенті України. — 2010. — № 2. — С. 173–183.
4. Селіванов А. Конституційне правосуддя і конституційна юрисдикція в Україні (доктринальне визначення) // Право України. — 2010. — № 6. — С. 34–44.
5. Селівон М. Конституційний принцип розподілу влад у контексті однойменної теорії // Вісник УАДУ. — 2003. — № 2.
6. Тихий В. Правова природа, повноваження, рішення та висновки Конституційного Суду України // Право України. — 2010. — № 6. — С. 26–33.
7. Тихий В. Конституційний Суд України: повноваження та правова природа рішень // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. — 2006. — № 10. — С. 3–10.
8. Бабенко К. Форми конституційного контролю і гарантії стабільності системи конституційного регулювання в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 2. — С. 127.
9. Крусс В. К теории пользования конституционными правами и свободами человека // Гос. и право. — 2004. — № 6 — С. 14–23.

Харатян Т. Н. Влияние правовых позиций Конституционного Суда Украины на функционирование Верховной Рады Украины

В статье исследуется влияние КСУ на функционирование парламента Украины через создание правовых позиций; рассматриваются актуальные проблемы такого влияния и пути их решения. Анализируются некоторые правовые позиции, которые касаются деятельности ВРУ.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, правовые позиции, Верховная Рада Украины, механизм государственной власти.

Kharatyan T. The impact of legal positions of the Constitutional Court of Ukraine on the functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine

The article examines the impact of the Constitutional Court of Ukraine on the functioning of the Parliament of Ukraine through the creation of legal positions, actual problems of such impact and possible solutions. Some of legal positions relating to the activities of parliament are analysed.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, legal position, Verkhovna Rada of Ukraine, mechanism of state power.

Дар'я ПІДДУБНА,
Національний університет «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ НА ЗАВЕРШАЛЬНІЙ СТАДІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

У статті здійснено аналіз теоретичних та практичних аспектів, які виникають внаслідок не дотримання законодавчого процесу у такій важливій сфері, як земельні ресурси та надані певні бачення стосовно їх подолання, що носять узагальнений характер.

Ключові слова: законодавчий процес, земельна реформа, правова соціалізація, правова свідомість, нормативно-правові акти.

Доволі актуальне і разом з тим складне питання стосовно законодавчого закріплення шляху проведення земельної реформи, яка ніби то знаходиться на завершальній стадії. Обумовлюється дана позиція рядом факторів, до яких, зокрема, належить і запровадження ринку землі. Саме даний аспект, зазначить кінцевий шлях у формуванні суб'єкта власності на землі сільськогосподарського призначення. Оскільки дану категорію земель можна сміливо відносити до стратегічних ресурсів нашої країни і особливу увагу необхідно приділяти законодавчому процесу, оскільки від його правильності, точності, вірності відображення норм права, їх взаємозв'язку з теорією та практикою, буде визначено на скільки вдасться зберегти права громадян України, право власності відповідних осіб, зберегти ту початкову мету та ціль, з якою проводилася земельна реформа, в протиріччя політичної волі народних депутатів того часу. Як приклад, історичного аспекту, необхідно зазначити, що земельна реформа відбувалась, в основному, за допомогою Указів Президента України Л.Д. Кучми, але які ж зустрічалися протиріччя саме зі сторони народних депутатів, державних службовців та в загалі зі сторони, тих осіб, яким згідно Конституції нашої країни, надані повноваження виступати від імені народу України та представляти їх інтереси. Так, зазначимо певні позиції стосовно прийняття одного із самих головних Указів, а саме «Про невідкладні міри по пришвидшенню реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 року № 1529/99, згідно слів Сергія Довганя, лідера Селянської партії «Считаю, что это грубое нарушение Конституции, законов Украины. Президент не имеет права издавать подобные указы. ... Этот указ — авантюра, и я не знаю, кто его может поддержать» [6, 2]. Друга думка з цього ж питання О. Рябченко, фракція Партії зелених: «...прежде чем принимать подобный указ, необходимо принять изменения к законодательству. Этот вопрос политически обнародован, но законодательно его еще следует урегулировать. В ближайшее время этот указ, очевидно, не будет иметь широкого размаха, поскольку я считаю, у нас нет материальной базы для широкой приватизации земли. А реализация этого указа породит огромные проблемы» [6, 2]. В. Круценко, перший заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин: «Указ Президента не отвечает статье 14 Конституции Украины, нарушает требования законов...»[6, 2]. Як вбачається, позитивної волі з даного питання серед представників парламенту не було, але факт проведення земельної реформи уже відбувся і на сьогодні головне завдання стоїть у збереженні і забезпеченні тих прав громадян, які необхідні для подальшого здійснення права приватної власності на земельні ділянки, що включає: володіння, користування, розпорядження. Саме це і обумовлює актуальність даної тематики. Даний перелік подібних міркувань можна продовжувати до безкінечності. Разом з тим, необхідно враховувати в обов'язковому порядку, що теорія та практика повинні поєднуватися і слугувати одна для одної в унісон. Це підтверджується словами Ю. Тихомирова, який зазначає, що об'єкт дослідження — «не умозрительные заключения кабинетных ученых, а реальные общеправовые процессы, требующие анализа и оценки, принятия адекватных государственно-правовых мер, и осуществление необходимых действий» [8, 41]. Поряд з цим норми внутрішнього права повинні бути відкритими для норм зовнішнього права, і завжди перебувати в динаміці, постійному аналізі та в наданню зважених, вирахуваних, спів уставлених висновків. Таким чином, при написанні даної наукової роботи поставлені наступні завдання: дослідити законодавчий процес в теоретичному та практичному значенні; висвітити певні бачення стосовно залучення громадськості до процесу нормативного врегулювання зазначеної ситуації; навести висновки виходячи з історичної практики проведення і втілення в життя нормативно-правових актів стосовно земельної реформи та на певному прикладі навести ті проблемні ситуації та негативні наслідки до яких призводить не своєчасне та не вірне створення нормативної бази. Дана наукова робота ґрунтується на практичному опиті. Для її написання були вибрані наступні методи: плюралізму, історизму, науковості, системного аналізу, логіки та ін..

Законодавчий процес — доволі складне явище, результатом якого є створення та прийняття нормативно-правового акту. Разом з тим його здійснення покладено на парламент, відповідно до

поділу гілок влади, який представлений Верховною Радою України, згідно чинного законодавства. Здійснення даного процесу передбачає існування певних стадій, зокрема: законодавча ініціатива, розробка законопроекту, його обговорення, ухвалення закону, підписання закону главою держави, обнародування закону, набрання законом чинності. Поряд з цим в науковій теорії існують такі поняття як «правотворчість» та «право утворення». Всі три зазначенні поняття виступають у співвідношенні один до одного як взаємодоповнюючі компоненти — елементи у процесі створення нормативно-правової бази. Але в даній науковій статті, звертається увага на законодавчий процес при здійсненні завершальної стадії земельної реформи. Адже, саме прийняттям законів планується врегулювати суспільні відносини у даній сфері, саме земельні ресурси, а особливо землі сільськогосподарського призначення визначаються як засіб виробництва, місце проживання, територіальний базис, відповідно до чинного Земельного кодексу України, і відповідно дані позиції необхідно законодавчо зберегти для громадян України, як це передбачено Конституцією та ін. нормативно-правовими актами. Виходячи із поставлених завдань перед написанням даного дослідження, будемо аналізувати і визнавати проблемні аспекти законодавчого процесу у відповідній послідовності: дослідження законодавчого процесу в теоретичному та практичному значенні:

Як зазначалося вище, законодавчий процес має кінцеву мету, яка передбачає створення нового чи зміну існуючого нормативно-правового акту. Але існує ряд теоретичних недоліків, які зумовлюють:

- прийняття не доопрацьованих законів;
- не передбачення в акті самого механізму його реалізації, при цьому дані нормативно-правові акти стають фіктивними, та загромаджують існуючі регулюючі норми права;
- застарілість та не відповідність чинному Головному Закону країни та міжнародним актам;
- затягування у ратифікації міжнародних договорів;
- певні пробільні аспекти у повноваженнях представників комітетів Верховної Ради України;
- наявність неоднорідного ступеня кваліфікації у працівників комітетів, як наслідок різна професійна правоздатність;
- наявність порушення строків, які надаються для розробки, розгляду, обговорення та прийняття законопроектів;
- порушення процедури прийняття законопроектів, що як наслідок має визнання законів Конституційним Судом України неконституційними.

Ці та інші аспекти є показниками того, що законодавчий процес сам по собі має недосконало відпрацьований механізм свого здійснення. Вони проявляються і під час прийняття законів, що стосуються земельних відносин. Оскільки земля є дорогоцінним продуктом нашої країни, являється засобом виробництва продукції сільськогосподарського призначення саме сільським населенням, а для багатьох таких жителів є єдиним засобом для заробітку, адже працюють на ній від моменту проведення земельної реформи, потенційним засобом забезпечення розвитку правової, демократичної, соціальної, незалежної країни (адже за допомогою правильного її використання, можливо забезпечити реалізацію перелічених позицій). Таким чином, ухвалення нормативних актів повинно здійснюватися з жорстким додержанням процедури їхнього прийняття. Наслідком порушення відповідних процедур стане наявність колізій, що виникатимуть при застосуванні даних норм як на практиці, так і в теоретичній сфері. Поряд з цим необхідно враховувати, що при врегулюванні земельних відносин відбувається взаємодія великої кількості галузей права, і наріжним питанням є встановлення саме тих позицій загального чи спеціального характеру, які потрібно віднести до тієї чи іншої галузі права. У науковій доктрині, на сьогоднішній час приділена і приділяється достатньо велика увага із визначення, які норми необхідно запроваджувати саме до земельного законодавства, а які до: цивільного, господарського, конституційно-процесуального, адміністративного, фінансового та ін.. Поряд з цим необхідно визначити аспекти, при яких відповідну норму відносити до певної галузі. Ще одним елементом на який необхідно звертати увагу під час здійснення законодавчого процесу, є створення мінімальної кількості нормативно-правових актів, особливо це стосується законів, коли є кодекси, які регулюють дані відносини, підзаконних актів, коли існують закони. Так, якщо брати відповідно до нашої тематики, кількість чинних нормативно-правових актів, крім існуючого Земельного кодексу, на практиці і в теорії, призводить до наявності великої кількості правових норм, до незрозумілості яку норму необхідно застосовувати, яким нормативно-правовим актом користуватися, особливо, якщо між ними існують певні суперечності та ін., що як наслідок знову призводить до такого визначення, як «колізії». Можна стверджувати, що в певній мірі у науковому світі почала приділятися увага, стосовно зменшення

колізій шляхом проведення кодифікації. Таким чином, вважаємо, що зазначені позиції необхідно продовжувати розвивати та вдосконалювати, а норми під час кодифікації будувати за принципами: прозорості, зрозумілості, стислості, відповідності суспільним відносинам.

❖ Залучення громадськості до процесу нормативного врегулювання зазначеного аспекту:

Останнім часом все частіше можна зустріти думки, як українських вчених, високо посадовців, так і представників міжнародних організацій, держав, наукових установ про те, що необхідно залучати громадськість до здійснення законодавчого процесу. Але дуже цікава річ відбувається на справді, що проявляється в наступних аспектах:

– майже усіма науковцями в останній час говориться про те, що необхідно підвищувати правову культуру особи, правову освіту, правову свідомість населення. Як не прикро, але це дійсно дуже гостра проблема, яку потрібно вирішувати, оскільки рівень зазначених аспектів дуже низький. Поряд з цим необхідно враховувати сенс, який закладається у цих визначеннях. «Правова культура особи» — це зумовлений правовою культурою суспільства стан особи, який забезпечує її правомірну поведінку [7, 689]. Правова культура особи також містить певний зміст, який включає: правосвідомість, правове мислення, правомірну поведінку та правову активність. «Правосвідомість» — це система ідей, уявлень, емоцій і почуттів, що виражають ставлення особи, групи, суспільства до чинного, минулого і бажаного права, а також до діяльності, пов'язаної з правом» [7, 677]. Саме дане поняття передбачає усвідомлення людьми тих цінностей, прав і свобод людини та громадянина, які передбачені як чинним законодавством, так і міжнародними нормами. Ще одним із немало важливих визначень є «правова соціалізація» — це двосторонній процес взаємодії особи і суспільства, в якому особа оволодіває системою правових настанов і ціннісних орієнтацій як стандартів правомірної поведінки, умінням під впливом зовнішнього середовища визначати своє місце в суспільстві та активно включатися в його правовідносини» [7, 701]. З усіх цих визначень вбачається необхідність особи оволодівати та володіти високим рівнем можливості усвідомлення, аналізу та прийняття зважених правових рішень, відповідно до міжнародних норм, та норм чинного законодавства. Поряд з цим таке володіння суспільством є напрямком до необхідного створення саме такого стану, щоб кожна проживаюча особа могла чітко розумітися на суспільних потребах, які повинні бути закріплені нормативно-правовими актами. Даний фактор може бути досягнутий лише з часом, оскільки потрібно навчитися для початку цінувати свої права та права оточуючих, вірно розуміти необхідність подальших змін (реформ), знати шляхи та механізми їх здійснення та ін.. Тому, говорячи про залучення громадськості до прийняття законодавчих рішень не є вірним на сьогодні, до цього необхідно безумовно прагнути. Всі законодавчі проекти необхідно створювати та розробляти розумними, освіченими, здатними до міжнародного аналізу особами. А використання зараз таких положень є лише маніпулювання масами та шляхом для прийняття вигідних рішень для себе, свого роду певний варіант лобізму. Ще одним негативним фактором який впливає на формування суспільної думки з того чи іншого питання є крім мало освіченості наявність заздрості та не здатності самостійно працювати на себе, тобто при цьому порушується стратегічний розрахунок розвитку, а включаються не прийнятні для законодавчого процесу фактори.

– наступним, доволі розповсюдженим способом, який використовують при залученні громадської думки є громадське обговорення та соціальне опитування, але знову зіштовхуємося з тим, що дані факти в подальшому не є достеменно вірними, оскільки легко піддаються фальсифікації (відбувається лише марне витрачання коштів), а також відбувається ситуація, про яку зазначено вище; і наступне — це не зовсім коректна побудова запитань, в яких можна вбачати ціле направлену систему питань та отримання раніше запланованих відповідей. Як приклад цього наведемо опитування, на яке потрапили в місті Орджонікідзе Дніпропетровської області в червні 2011 року. По-перше, ким воно проводилось так достеменно і не було зазначено інтервюєром (Михалик Л.Н.), але згідно бланку, то записано ЦЕНТР СОЦІАЛЬНИХ ТА МАРКЕТИНГОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ «СОЦИС» вул. Старонаводницька, 4, кв. 4., тел. (044) 332-18-92; 286-76-59. E-MAIL: field@socis.kiev.ua; socis@socis.kiev.ua. Дане опитування носило назву: «Отношение к частной собственности на землю». По-друге, що і викликає певну не погодженість, — зміст складених запитань,наведемо деякі з них, а саме: «С Вашей точки зрения, насколько иностранный покупатель будет заинтересован в соблюдении плодовитости купленной им земли сельскохозяйственного назначения?», наступне запитання уже лунає «По Вашему мнению,

к чему приведет продажа украинской земли иностранцам в ценообразовании на землю?», далі «Допустим, что иностранец хочет купить у Вас земельный участок. Как Вы считаете, цена для граждан других стран на украинскую землю должна быть?», «Скажите, имеете Вы или члены Вашей семьи в собственности земельные участки следующего назначения...? Варианты ответов: участок земли предназначен под строительство; земля предназначена для ведения домашнего хозяйства; земельные участки (пай или паи) для использования в сельском хозяйстве». Таким чином, оскільки назва містить відношення до приватної власності на землю, при чому ставити запитання про продаж землі, як можна будувати питання про отримання іноземними особами права власності на землю, якщо це заборонено і Конституцією, і іншими нормативно-правовими актами України. Більше того, навіть світовий досвід не передбачає, щоб іноземці були власниками земель сільськогосподарського призначення. Надані варіанти відповідей не передбачають всіх варіантів можливості мати земельні ділянки на правах приватної власності. Таким чином, в даному проведенні опитуванні вбачається повний не професіоналізм у зіставленні питань, а також направлення та побудова смислового навантаження на отримання раніше запланованих відповідей. Якщо в подальшому враховувати дане опитування, як думку народу, при законодавчому процесі, можна тільки уявити до чого це призведе, і задовольнить тільки інтереси певних категорій осіб. Ще доволі спірним фактом, є те, що дане опитування проводилось серед жителів міста, але при чому вони до земель сільськогосподарського призначення, які шляхом проведення земельної реформи надавалися тільки учасникам колективного сільськогосподарського підприємства. Тому, на даному етапі проведення земельної реформи, участь мас у прийнятті рішення стосовно запровадження ринку землі, є неможливим.

❖ Певні висновки з даної, непростої, але дуже важливої тематики:

– враховуючи все вище зазначене вважаємо за необхідне виконання передбачених механізмів законодавчого процесу при створенні та втіленні в життя нормативно-правової бази у сфері врегулювання земельних відносин, при запровадженні ринку землі; разом з тим розвивати побудову правової, демократичної, соціальної держави шляхом проведення зважених, комплексних рішень прийнятих на основі поєднання міжнародного досвіду з обов'язковим урахуванням національних вимог та переваг; направлення державної політики на розвиток та стимулювання встановлення правової культури особи, її свідомості, соціалізації шляхом розробки ціле направлених проектів (дане виховання необхідно починати ще з дитячого садка); подальше залучення громадськості до прийняття нормативних актів та встановлення громадського контролю; підвищення інтелектуального та професійного рівня серед представників, що працюють в комітетах Верховної Ради України; чітке дотримання процедури обговорення законопроектів; передбачення механізмів їх втілення в життя; забезпечення початкового створення нормативно-правової бази, а вже потім застосовувати реалізацію їх на практиці, щоб не виникало таких ситуацій, коли Указом Президента України № 666/94 було розпайовану землю (що передбачало видачу кожному члену колективного сільськогосподарського підприємства державного акта на право приватної власності на земельну ділянку (пай) та виділення і отримання його в натурі), а Указом № 1259/99 тільки зазначено, як можна вірно оформити (а саме, як одна фізична особа юридично зможе оформити та розпоряджатися даною ділянкою), і як наслідок відбулося існування протягом 5 років неможливості здійснити на законодавчому рівні закріплення прав на приватну власність, тому таких казусів необхідно уникати та ін.

Таким чином, під час написання даної наукової статті, було досліджено складну тематику, досягнуто тих завдань, які ставились на початку та зазначено певні висновки. І як головне, кожна проживаюча особа нашої країни повинна чітко усвідомлювати та виконувати ті правові норми, які передбачають процедуру здійснення законодавчого процесу, у будь-якій сфері, навіть і у земельній!

Список використаних джерел та літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 № 2768-III (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — 25/01/2002.
3. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95 — ВР (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 19. — 10/05/95.

4. Закон України « Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 14–15, 16–17. — 16/04/2010; 30/04/2010.
5. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 268 с.
6. Мысли по поводу // Голос Украины, от 7 декабря 1999 года, — № 227. — С. 2.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. — Харків: Еспада, 2006. — 776 с.
8. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. — М.: Норма, 1996. — С. 41.
9. Указ Президента Украины «О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики» от 3 декабря 1999 года № 1529/99 // Голос Украины, от 7 декабря 1999 года, — № 227. — С. 2.
10. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 року № 666/94 — Електронний режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=462216

Поддубная Д.С. Особенности законодательного процесса на конечной стадии земельной реформы.

В статье осуществлён анализ теоретических та практических аспектов, которые возникают в следствии не исполнения законодательного процесса, который закреплён в действующих нормативно-правовых актах Украины, в такой важной сфере, как земельные ресурсы, та предоставлены определённые виденья относительно их преодоления, которые носят обобщённый характер.

Ключевые слова: законодательный процесс, земельная реформа, правовая социализация, правовая сознательность, нормативно-правовые акты.

Poddubnaya D.S. Features of the legislative process at the final stage of land reform. Abstract. The article made an analysis of theoretical and practical aspects that arise in the investigation does not fulfill the legislative process, which is enshrined in the existing legal acts of Ukraine in this important area, as land, that given some vision for overcoming them, which are generic in nature.

Keywords: legislative process, land reform, legal socialization, legal awareness, laws and regulations.

П'ЯТЬ ТЕЗ ПРО ВЕРХОВНУ РАДУ УКРАЇНИ

Дмитро ВІДСОТА,
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

В даній роботі досліджуються 5 актуальних проблем Українського Парламенту, що стосуються конституційного визначення Верховної Ради як єдиного законодавчого та представницького органу, встановлено обставини, що призвели до перетворення законодавчої влади у владу політичних лідерів. На рядках роботи обговорюються питання опозиції в Україні та пропонуються шляхи подолання зазначених проблем, які будуть цікавими як для студентів юридичних факультетів, викладачам та всім бажаючим, які займаються питаннями парламентського права та особам, які за трудовим договором чи волею народу працюють у стінах Українського парламенту.

Ключові слова: органи народного представництва, орган законодавчої влади, представник народу, влада політичних лідерів, проблеми опозиції, процедура прийняття законів, суб'єкти законодавчої ініціативи, особиста участь у голосуванні, роль Конституційного Суду України.

В час, коли стабілізувалося політичне життя країни, коли не чекаємо чергових політичних протистоянь за благо народу, здається, що всі шляхи досліджені. Хочеться сказати, що питання виборчого права, законодавчої чи контрольної функцій парламенту ще залишаються актуальними для законодавчого органу. Хоча коли все знаходиться на слуху, коли ти часто з цим стикаєшся, просто починаєш цього не помічати. Начебто все зрозуміло і з функціями парламенту, значення якого можна пояснити одним лише очікуванням кримінально-процесуального кодексу, який реформує кримінальне судочинство на засадах змагальності сторін та надасть як затриманому, так і органам дізнання та слідства, однакові шанси для встановлення істини.

Найкращі рішення, підручники та закони насправді не стають в нагоді, якщо в адміністративній сфері та правоохоронній діяльності панує безлад. Кожен крок при правотворчості та правозастосуванні повинен мати правову основу та бути належним чином реалізованим. Тільки у такий спосіб може бути гарантовано, що права особи будуть дотримані, а вона у свою чергу матиме можливість захищатися від неправомірних дій та рішень. Європейський вибір України потребує серйозних зусиль та істотних змін у правовій системі держави для досягнення цієї мети.

Порушенню прав людини зачасту сприяє недосконаліть законів. Ми критикуємо Конституцію, закони, забуваючи про те, що над кожним законопроектом стоїть титанічна праця декількох тисяч людей. Інколи наміри розробників не виправдовуються, хоча бажання завжди захоплюють. Не дарма писав Ж. Бодріяр: *«Путь в ад вымощен благими намерениями»*. А інколи проблема не в законах, а органах, які їх застосовують або намагаються проводити свою діяльність більш жорсткими методами.

Запровадження в статті 1 Конституції України принципу *«демократичної та правової держави»* наблизило нашу державу до європейських країн, закріпило пріоритет демократичних цінностей у суспільстві. Однак, нажаль, цей принцип ще не став частиною правової культури і світогляду сучасних правотворців та правозастосовників. Імовірно це є головною проблемою. Але у нашій роботі ми приділимо увагу саме нормативному аспекту зазначеної проблеми — якості законодавства, яке регламентує конституційне визначення, здійснення представницької та законодавчої функції парламенту, його контрольні повноваження, участь громадськості у законодавчому процесі.

1. Основний Закон нашої держави дає нормативне визначення парламенту. *«Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України»* — проголошує ст. 75. Воно обумовлює всі інші складові даного статусу, акумулює уявлення щодо місця і ролі парламенту в державному механізмі. Важливо те, що конституційне визначення Верховної Ради містить такий істотний складник характеристики законодавчого органу як «єдиний». Включення до ст. 75 слова «єдиний» безпосередньо в конституційному визначенні парламенту виключає неясності, недомовки, двозначності, а тим більше припущення і навіть категоричні твердження деяких авторів про те, що у системі державних органів, крім парламенту, є інші суб'єкти законодавчої влади. [4, 13]

Варто сказати, що в статті 5: *«Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»* та в ст. 69 Конституції України: *«Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»* йде мова про наявність другого джерела законодавчої влади — народу України. Таким чином, в Україні діє 2 суб'єкти законодавчої влади та єдиний законодавчий орган — Верховна Рада.

Слово *«єдиний»* містить в собі великий смисл: в Україні немає іншого державного органу, який би мав конституційне право здійснювати законодавчу функцію. У такому контексті варто відзначити, що відсутність, наприклад, у конституційному визначенні Федеральних Зборів Росії (ст. 94) вказівки на те, що вони — *«єдиний»* законодавчий орган РФ, викликало негативну реакцію. Чи не означає це, що їх повноваження зможуть при бажанні відправлять і інші органи? [9]

Незважаючи на велике і принципове значення конституційного визначення українського парламенту як єдиного законодавчого органу, воно має істотний недолік. А саме визначення не має характеристики парламенту, суть якої в тому, що це також єдиний представницький орган всього народу. Дане ж положення — усталене, загальновизнане положення світової конституційної теорії. Візьмемо Конституцію Росії. *«Федеральні Збори — парламент Російської Федерації — є представницьким і законодавчим органом РФ»* — проголошує ст. 94. Наведене визначення в порівнянні з відповідним визначенням Конституції України відображує обидві, іманентно притаманні парламенту риси: він — представницький і законодавчий орган. Разом з тим наведена нормативна характеристика, що міститься в Конституції Росії, також не вільна від недоліків. В ній відсутній обов'язковий елемент, зміст якого в тому, що парламент — єдиний загальнодержавний представницький і законодавчий орган.

Вдосконалення конституційного поняття українського парламенту пов'язується з доповненням ст. 75 Основного Закону таким положенням: *Верховна Рада — єдиний представницький і законодавчий орган України*. Таке доповнення ст. 75 обґрунтовується тим, що положення — парламент є загальнодержавним представницьким органом всього народу належить до фундаментальних загальновизнаних положень світового конституціоналізму. [4, 17]

В той же час в українській юридичній літературі з'явилися окремі судження про те, що органами народного представництва в Україні рівною мірою є Верховна Рада і Президент. [10, 86] Така позиція пояснюється тим, що і парламент, і Президент, обираються безпосередньо всенародним голосуванням.

Найважливішим критерієм, що дає підстави для визначення державного органу представницьким органом народу, слугує його соціальне призначення, функція в системі функцій єдиної державної влади. Саме з метою реалізації головної функції єдиної державної влади — законодавчого регулювання суспільних відносин — народ обирає парламент. Його призначення — прийняття законів, котрі б виражали волю народу і саме тим представляли народ і втілювали його інтереси. [4, 23]

Соціальне призначення органів виконавчої влади, включаючи Президента, — інше. Президент обирається народом для реалізації законів, що приймаються народом і його представницьким органом — парламентом. Звідси— серцевина президентського статусу: *він — представник держави*.

Саме при обговоренні одного з перших проектів Конституції на Міжнародному симпозіумі В.М. Носов виклав свою думку абсолютно чітко і визначено: ***парламент — представник народу, а Президент — представник держави***. [5]

Суттєвим мотивом, який заперечує правомірність сприйняття Президента представницьким органом народу, є те, що воно веде до представницького дуалізму з усіма шкідливими наслідками, що випливають з цього. Аналізуючи з таких позицій один із проектів Конституції України на Всесвітньому форумі ще в 1992 р., народний депутат С.П. Головатий сформулював наступну пропозицію: ***з метою недопущення представницького дуалізму необхідно закріпити в Основному Законі, що вищим представницьким органом народу є парламент, а представником держави і її главою — Президент***. [1]

Вагомим аргументом, що заперечує статус Президента як представницького органу народу, рівного Верховній Раді, слугує те, що народна воля виражається в законах, а закони приймаються тільки народом, або парламентом. Такі акти, що виходять від народу, або парламенту — обов'язкові для всіх державних органів, включаючи Президента.

Особливе значення для осмислення і вирішення проблеми, суть якої в тому, що Верховна Рада Украї-ни — єдиний загальнодержавний представницький орган всього народу, має Декларація про державний суверенітет України. Декларація не тільки ясно визначає суб'єкта, який представляє весь народ, а поряд з цим проголошує заборону іншим суб'єктам виступати від імені народу. *«Від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада. Жодна політична партія, громадська організація, інше угрупування або окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України»* — проголошує гл. II.

Зміст Декларації одержав певне втілення в новій Конституції України. Її преамбула фіксує: *«Верховна Рада України від імені українського народу — громадян України всіх національностей... приймає цю Конституцію — Основний Закон України»*. А ст. 102 Конституцій України ясно, чітко і строго визначає місце Президента в досліджуваному контексті: *«Президент України є главою держави і виступає від її імені»*.

2. Здається дивним намаганням деяких фахівців у галузі конституційного права реформувати механізм стримувань та противаг та доповнити його президентською владою. Забуваючи те, що саме законодавча, виконавча та судова гілки влади являються стримуючим механізмом президентської влади. Сучасне бачення теорії розподілу влад Ш.-Л. Монтеск'є трансформувалося з законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у ВЛАДУ ПОЛІТИЧНИХ ЛІДЕРІВ, владу вищих виконавчих та судових органів.

Ми тільки й чуємо позицію лідерів політичних сил, які перебувають у Верховній Раді та наглядаємо за мовчазною згодою їх соратників за політичними мотивами. Чи може рішення народного депутата суперечити волі політичної сили, до якої він належить? Законодавство України юридично такої заборони не містить. У зв'язку з вищевикладеним, становить інтерес практика штрафувати депутатів Сенату Польщі, якщо вони голосують не так, як інші члени фракції.

І якщо при виборах до Верховної Ради ми можемо говорити про дію демократичних принципів, хоча б тому, що з впевненістю не можемо сказати, хто виграє політичні перегони та сформує більшість у парламенті, то про внутрішньопартійну демократію годі й говорити. З впевненістю можна сказати, що такий механізм стримувань та противаг, як законодавча влада, перетворився у владу політичних лідерів. Та чи може бути інакше при застосуванні пропорційної виборчої системи?!

3. Нещодавно тільки й чули, що *«вони говорять, вони відпочивають, а ВОНА ПРАЦЮЄ»*. Де ВОНА? ВОНА ПІДСУДНА! Поговоримо про проблеми опозиції.

Радують зараз благі наміри представників опозиції боротися за права кожного громадянина: *«Сьогодні порушено права Макаренка, Діденка, Луценка чи Тимошенко — завтра права пересічного громадянина»*. У 60% населення України існує недовіра до правоохоронних та судових органів. Сьогоднішня влада розпочала кримінальні процеси проти минулих політичних лідерів. Значить єдиною гарантією для кожного політика в майбутньому стане закон та справедлива незалежна судова система, що забезпечать єдині правові правила гри політичних еліт.

Зараз важко говорити, чим все закінчиться. Ближче до «Других Парламентських читань» ми дізнаємося долю судового процесу над лідерами опозиції. І поки що всім публічним особам, щоб їх виступи з трибун не розцінювалися як позиції «за» чи «проти», які до того ж не являються філіалом Печерського районного суду, варто взяти приклад з Голови Європейського Суду: *«Справа в суді — ми мовчимо»*. [10, 87] Зрозуміло одне: відкрито ящик правової Пандори, суспільство втратило довіру до суду. Судова система залежить від виконавчої влади. Постала гостра проблема формування незалежного апарату правоохоронних та судових органів, що здійснюватимуть розслідування та правосуддя *не за політичні помилки, а за порушення закону*.

Я недарма торкаюся питань кримінального судочинства, бо саме в галузях кримінального процесу та парламентського права ми уже заздалегідь встановлюємо *презумпцію невиконання чи неналежного виконання суб'єктами* (працівниками правоохоронних органів, народними депутатами) *своїх обов'язків*. І як би хотілося замість дослідження питань реформування ВРУ обговорити складові характеристики моральних засад та правової культури діяльності народних депутатів. Адже питання щодо сенсорної системи голосування показує неможливість належного виконання народними обранцями своїх обов'язків.

Сумарне врахування висунутих аргументів свідчить не про проблеми опозиції, а про недовіру громадян до суду, залежність судової системи від виконавчих органів та про необхідність реформування судових органів, які відправлятимуть правосуддя відповідно до закону незалежно від колишніх заслуг та посад. Інакше партія, яка знаходиться при владі, судитиме опозиціонерів.

4. Як боротися з порушенням процедури прийняття законів? До чого може призвести застосування законів, прийнятих з порушенням процедури прийняття?

Однією з функцій Верховної Ради являється законодавче регулювання суспільних відносин. Можна звичайно говорити про фізичну та юридичну сторони процедури прийняття законів. В Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року положення ч. 2 ст. 84 Конституції України *«Голосування на засіданнях ВРУ здійснюється народним депутатом України особисто»* розуміється так, що закони, постанови, інші акти, приймаються лише на пленарному засіданні ВРУ за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні. [7]

Не є таємницею практика прийняття актів ВРУ в порушення ч. 2 ст. 84 Конституції України. Не можна допускати в процедурі потурань! Сьогодні ми закриваємо на це очі, а завтра будемо писати наукові статті та коментарі про порушення Конституції України. Прикладом подібної практики є прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. Допускаючи коректність, я не буду говорити про політичну доцільність визнання даного Закону неконституційним, а розглядатиму процедуру прийняття актів Верховною Радою з юридичної точки зору.

Варто погодитися, що «чергові депутати» чи «кнопкодави» під час голосування виражають волю відсутніх депутатів. Однак ч. 2 ст. 84 Конституції України встановлює вимоги особистого голосування народним депутатом, щоб закон набрав чинності. Встановленої процедури й потрібно дотримува-

тися, інакше будемо вимушені говорити про загрозу — *«при доведенні прийняття акту в порушення норм Конституції про вимогу особистої участі народних депутатів України в голосуванні»* прийняті таким способом акти Верховної Ради будуть визнані неконституційними. І немає жодної різниці, протягом якого строку прийняті акти діяли в країні.

У зв'язку з вищевикладеним, становить інтерес позиція Конституційного Суду Російської Федерації, який у постанові від 25 березня 1999 р. розглянув за поданням Президента РФ на предмет конституційності Закон «Про культурні цінності, які знаходяться на території РФ»[6], який на думку Президента був прийнятий з порушенням процедури прийняття — йшла мова про фактичну відсутність депутатів, голоси яких були враховані при прийнятті законів, в голосуванні. Про *«особисту участь в голосуванні»* членами Державної Думи зазначає ч. 2 ст. 75 Регламенту Державної Думи. Варто зазначити, що прийнятий закон був підписаний Президентом, і після тривалого часу його дії Президент намагається визнати їх неконституційними як *«гарант додержання Конституції»* саме через порушення процедури його прийняття.

Незрозумілим є посилання Конституційного Суду: *«...виходячи з матеріалів справи* (дослідження всіх документів, які були предметом розгляду Конституційним Судом не дало результату. Залишається таємницею, які факти свідчили про наступне твердження КСРФ), *вбачається явне порушення Конституції РФ та Регламенту Державної Думи внаслідок доведення відсутності депутатів, голоси яких були враховані при голосуванні за прийняття даного закону. Існують всі підстави визнати закон неконституційним. Однак, порушену процедуру його прийняття визнав конституційною Президент, підписавши їх. Закон РФ «Про культурні цінності, які знаходяться на території РФ» вважається конституційним, хоча процедура прийняття була порушена. Подальша практика членів Федеральних Зборів прийняття актів в порушення процедури особистої участі членами Державної Думи при їх голосуванні буде вважаться неконституційною».*

Єдиним способом унеможливити в подальшому таке порушення може стати запровадження сенсорної системи для голосування з ідентифікацією всіх 450 народних депутатів. На жаль, інноваційні технології застосовуються не з метою спрощення чи модернізації процедури прийняття актів Верховною Радою, а з метою дотримання принципу «особистої участі народних депутатів в голосуванні».

5. Декілька слів про найрезонансніші Рішення Конституційного Суду України за останній рік. Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року (справа про скасування конституційної реформи 2004 року) та Рішення від 26 січня 2011 року (справа про заміну смертної кари довічним позбавленням волі) зумовлені недосконалістю законодавчого процесу. Підтвердженням цьому є розгляд законопроекту без висновку КСУ, одночасне голосування за прийняття декількох законів, несвоєчасне виконання обов'язку, покладеного на Верховну Раду Рішенням КСУ.

Справа в тому, що суб'єктами законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Національному Банку України (ст. 93 Конституції України). Варто віднести до даного складу ще один орган — КСУ (згідно статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» *«У разі необхідності КСУ може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку. Невиконання рішень та недодержання висновків КСУ тягнуть за собою відповідальність згідно з законом»).*[3] Звичайно, якщо говорити про «відповідальність згідно з законом», депутатів вона завжди стосується менше всіх, хоча проблема полягає в тому, що порушення процедури, неможливість досягнення консенсусу при вирішенні важливих питань призводить до вкрай негативних наслідків. Чого коштує тільки порушення процедури внесення змін до Конституції України в 2004 році? Дана практика ще раз доводить, що *«не можна в процедурі допускати потурань»*.

Рішення КСУ від 26 січня 2011 року (справа про заміну смертної кари довічним позбавленням волі) зумовлено неможливістю вчасно врегулювати суспільні відносини. Рішенням КСУ від 29 грудня 1999 року у справі про смертну кару положення Кримінального кодексу, які передбачають смертну кару як вид покарання, було визнано такими, що не відповідають Конституції України. [8]

Верховну Раду України Конституційний Суд зобов'язав привести Кримінальний кодекс у відповідність з Рішенням про скасування смертної кари. Тільки 22 лютого 2000 року Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» [2] слова *«смертна кара»* у всіх відмінках було замінено словами *«довічне позбавлення волі»* у відповідних відмінках. Положення про скасування смертної кару втратило чинність з набранням чинності Рішенням КСУ від 29 грудня 1999 року, хоча останній вирок з покаранням — *«підлягає відповідальності у вигляді смертної кари»* був винесений у одному з Луганських районних судів 22 лютого 2000 року.

29 березня Закон про заміну смертної кари на довічне позбавлення волі був опублікований в офіційному джерелі «Голос України», а сам Закон набув чинності 4 квітня 2000 року. Це ще один приклад того, що даних проблем можна було уникнути за умови вчасного виконання обов'язку, покладеного на Верховну Раду Рішенням КСУ. Крапку у даному питанні, як і у справі про скасування конституційної реформ 2004 року, поставив Конституційний Суд.

Годі й говорити, скільки критики посипалося на суддів КСУ внаслідок таких рішень. І хочеться сказати на захист суддів, що *«те, що сьогодні вважається помилковим — завтра єдино правильне рішення»*. Можна з ними не погоджуватися, однак не потрібно виходити за рамки коректності. Нечасто зустрінеш судовий процес, де 2 сторони будуть задоволені рішенням.

«Мы такие, какие есть. Другими мы не будем.
Придут другие — будут рассуждать и делать по-другому.
Я только буду направлять молодое поколение на правильный
путь, чтобы они не повторили наших ошибок».
Д. Фаулз

Список використаних джерел та літератури:

1. Головатий С. П. Виступ // Перший світовий конгрес українських юристів. 18—23 жовтня 1992 р. — К., 1994. — С. 46.
2. Закон України «Про внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Виправно-трудового кодексів» від 22 лютого 2000 року.
3. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року.
4. Кривенко Л. Т. Верховна рада України.— К.: Ін Юре, 1997. — 47 с., — (Б-чка «Нова Конституція України»).
5. Носов В. Виступ // Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України». 3–5 липня 1992 р. — К., 1992. — С. 215.
6. Постанова Конституційного Суду Російської Федерації від 25 березня 1999 р. про конституційність процедури прийняття Закону «Про культурні цінності, переведені в Союз РФ в результаті 2 Світової війни, які знаходяться на території РФ».
7. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року (справа про особисту участь народних депутатів у голосуванні).
8. Рішення Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року (справ про скасування такого виду кримінального покарання як смертна кара).
9. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. — М., 1994. — С. 126.
10. Шемшученко Ю.С. Сила демократа у силі влади? // Віче.— 1996.— С. 4–10; Кривенко Л.Т. Верховный Совет Украины: место в системе государственной власти // Госуд. и право.— 1996.— № 6.— С. 85–94.

Видсота Д. Пять тез про Верховную Раду Украины.

В данной работе исследуются 5 актуальных проблем Украинского Парламента, касающиеся конституционного определения Верховной Рады как единственного законодательного и представительного органа, установлены обстоятельства, которые привели к преобразованию законодательной власти во власть политических лидеров. На строках работы обсуждаются вопросы оппозиции в Украине и предлагаются пути преодоления этих проблем, которые будут интересны как для студентов юридических факультетов, преподавателям и всем желающим, которые занимаются вопросами парламентского права и лицам, которые по трудовому договору или волей народа работают в стенах Украинского парламента.

Vidsota D. Five theses about the Verkhovna Rada of Ukraine.

This paper investigates five topical issues of Ukrainian Parliament, concerning the constitutional definition of the Verkhovna Rada as the sole legislative and representative body, established the circumstances that led to the transformation of the legislature the power of political leaders. On the lines of work discusses the opposition in Ukraine and proposes ways to overcome these problems, which are suitable for law students, teachers and everybody dealing with parliamentary law and persons under an employment contract or the will of the people working within the walls of the Ukrainian Parliament.

Дарина ТКАЧЕНКО,
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ХТО МАЄ СУДИТИ ВЕРХОВНУ РАДУ УКРАЇНИ: БОГ, СОВІСТЬ ЧИ НАРОД?

Влада, що зовсім позбавлена санкції, є юридично індиферентним явищем: вона не має правового наміру.
І. Ільїн [3]

Статтю присвячено питанню відповідальності Верховної Ради України. Автором розглянуто моральний та юридичний аспекти відповідальності парламенту. Наголошується на фактичній неможливості притягнення законодавчого органу до відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків.

Ключові слова: парламент, відповідальність, конституційна відповідальність, припинення повноважень, народний депутат.

Проголошення й розбудова державної незалежності України прокламують необхідність створення нових механізмів забезпечення реалізації повновладдя народу України. Одним із них і виступає інститут відповідальності. Проблема створення ефективного механізму контролю за діяльністю органів державної влади та їхньої відповідальності є безумовно актуальною сьогодні, особливо стосовно вищих органів влади, які здійснюють основні функції держави. Особливої уваги варте питання відповідальності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади.

Аналіз норм Конституції України (далі — КУ) вказує на закріплення de jure обов'язку парламенту нести відповідальність за порушення приписів закону. Так, преамбула Основного закону зазначає, що «Верховна Рада України, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішніми та прийдешніми поколіннями, приймає Конституцію». Отже, de facto йдеться про три різні види відповідальності: перед Богом, перед совістю та перед народом (або, відповідно до ст.11 КУ, — нацією). Що стосується першого випадку, то як влучно пише В.В. Речицький «Конституція закріплює відповідальність перед Богом юридичної особи — Верховної Ради України. Це вкрадено з тих конституцій, де йдеться про відповідальність народу або фізичних осіб перед Богом. Ми не задумуючись поставили Верховну Раду, і виникла парадоксальна ситуація» [1]. Отже, мова може йти лише про відповідальність окремих парламентарів. Однак, Україна є країною світською, а тому закріплення обов'язку відповідати перед Богом порушує норми ст.35 КУ, згідно з якою «кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої».

Закріплюючи відповідальність перед власною совістю, Конституція України дотримується практики більшості конституцій демократичних країн Заходу, які визначають, що члени парламенту є представниками народу і мають діяти відповідно до своїх переконань і свідомо, без жодного примусу[9, 37]. В той же час, варто підкреслити, що відповідальність перед власною совістю характеризує саме моральний аспект відповідальності, а отже мова йде про моральний обов'язок не Верховної Ради України як юридичної особи, а знову ж таки кожного парламентаря окремо.

Відповідальність перед «поколіннями» виражається, на нашу думку, саме у застосуванні до парламенту санкцій юридичної відповідальності. Вважаємо, що санкції юридичної відповідальності видаються більш ефективними, ніж санкції моральної відповідальності, тому спробуємо їх виокремити та проаналізувати.

Так, окрім положень преамбули, на обов'язок юридичної відповідальності парламенту вказують й інші норми, зокрема, ч.2 ст.3 КУ «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», ст.56 КУ «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень». Вважаємо, що держава в даному випадку має бути визначена як система органів публічної влади (зокрема, Верховна Рада України), їх посадових та службових осіб, наділених конституційною деліктоздатністю, і які за невиконання або неналежне виконання офіційно взятих на себе зобов'язань повинні нести конституційну відповідальність. Конституційна відповідальність розглядається нами як самостійний вид юридичної відповідальності, що передбачає вид і міру обов'язку суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за порушення конституційно-правових норм або передбачає відповідальний стан уповноваженого суб'єкта, що характеризується складною структурою, своєрідністю санкцій, надзвичайно широким колом суб'єктів, часто носить політико-правовий характер та головним призначенням якого є захист Конституції України та забезпечення її верховенства.

Необхідно звернути увагу на те, що конституційна відповідальність парламенту може бути як колективною, так і індивідуальною.

Колективна ,в свою чергу, виражається насамперед у достроковому припиненні повноважень Верховної Ради України. Так, на думку Приходько Х., процедура дострокового припинення повноважень парламенту є однією з важливих процесуальних гарантій представницької демократії, діяльності парламенту — як органу законодавчої влади, соціальне призначення якого насамперед — приймати закони від імені народу, тим самим захищати та охороняти його інтереси та забезпечувати потреби громадян [7]. Однак, практика, на жаль, йде зовсім іншим шляхом. Як вказує М. Козюбра «прийняті закони часто є результатом не стільки кропіткої, професійної роботи, скільки впливу неконтрольованих (зокрема законом), лобістських угруповань, політичної, бізнесової чи іншої корпоративної доцільності, «підкилимових» домовленостей і брутальних торгів. Жодна, навіть найпрофесійніша експертиза, на заваді такому стану речей стати не може» [4]. Однак, на практиці, прийняття «неякісних» або «невигідних народові» законів не може стати підставою для дострокового припинення повноважень парламенту. Дострокове припинення повноважень можливе лише на підставі ч.2 ст.90 КУ — «якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися». Суб'єктом, що ініціює таку процедуру виступає Президент України, хоча de jure парламент формується народом, а отже і відповідальний насамперед перед ним. Однак, відкликання парламенту виборцями є неможливим, адже народні депутати мають вільний мандат. Така процедури, як саморозпуск законодавчого органу, відома багатьом демократичним державам, не знайшли наразі свого відображення ані у законі, ані на практиці. Саме тому дострокове припинення повноважень парламенту Президентом виступає майже єдиною дієвою санкцією за невиконання своїх обов'язків.

Розглядаючи індивідуальну конституційну відповідальність парламентаріїв, необхідно проаналізувати саме позитивний її аспект, адже народ, наділяючи їх державною владою, очікує виконання передбачених обов'язків, а не їх порушення. Презюмуємо, що отримуючи владу від народу, народний депутат є відповідальним перед ним, а «контролюючим органом» виступають виборці, що проголосували за відповідну політичну силу.

Відповідно до ч.3 ст.7 Закону України «Про статус народного депутата України», народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України [2]. У Рішенні Конституційного Суду України №11-рп/98 від 07.07.1998 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) визначається, що народний депутат України є повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, відповідальним перед ним, і покликаний виражати і захищати його інтереси [8].

Однак, de facto в Україні не працює ані інститут позбавлення депутатських мандатів, ані механізм висловлення недовіри представникам народу, і тим паче народні депутати не «практикують» публічне визнання своєї політичної неспроможності, що має наслідком добровільне залишення депутатського крісла.

Єдиним дієвим видом відповідальності народних депутатів за результати своєї роботи у парламенті наразі виступає саме політична відповідальність. Пропонуємо розглянути політичну відповідальність як обов'язок суб'єктів політико-правових відносин відповідати за таке порушення порядку організації, здійснення та розвитку державної влади, що не відповідає поглядам, переконанням, інтересам певних груп чи народу в цілому. Таким чином політична відповідальність матиме за мету забезпечення належного здійснення публічної влади в державі.

Реалізація політичної відповідальності за неналежну поведінку політичного (державного) діяча, лідера, керівника органа влади (управління), що перебуває на виборній посаді, стосовно електорату, політичної організації, що ним представляється, забезпечується за допомогою звільнення з посади (чи самої його можливості), або застосуванням інших санкцій, передбачених нормами сфери політичних, владно-управлінських відносин. Так, одним із проявів політичної відповідальності є відмова виборців у підтримці на наступних виборах політичної партії (блоку), що перебувають при владі.

Інститут політичної відповідальності спрямований, в першу чергу, на створення умов для постійного контролю політиками та державними діячами власної поведінки, перевірки її відповідності Конституції України, законам, моральним нормам, що існують у суспільстві постійно, а не тільки в період виборчих кампаній.

Окрім цього, на особливу увагу заслуговують санкції дисциплінарно-етичного характеру, які також не регламентовані українським законом. Зокрема, позбавлення депутата мандату через поведінку, що не відповідає його статусу, або через систематичне грубе порушення дисципліни пред-

ставницького органу, тривалий пропуск засідань тощо. Часто ці положення містяться не лише у Конституціях, але й в регламентах представницьких органів. У деяких країнах (таких, як США та Великобританія) щодо цих причин широкі повноваження відносно прийняття рішень надаються самим представницьким органам [6].

Однак, в Україні, як і у більшості країн, ще не створено глибоко вкорінену конституційну традицію, яка дозволяє конституції працювати там, де деякі з її положень не зафіксовані в явній формі [10, 429]. Як результат, ще однією «перевагою» на боці апарату публічної влади у цьому питанні є відсутність чіткої та систематизованої нормативно-правової регламентації інституту відповідальності.

Отже, конституційно закріплена 3-рівнена відповідальність Верховної Ради України — перед Богом, совістю та народом — на практиці виражається у повній безвідповідальності парламенту і пошуку все нових та нових засобів її уникнення.

Список використаних джерел та літератури:

1. Всеволод Речицький: Конституція — книжка, яка дозволяє людям вигравати одне в одного [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1305538257
2. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17
3. Ильин И.А. о сущности правосознания [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.philosophy.ru/library/il/02/01.html
4. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи [Текст] / М. Козюбра // Право України. — 2010. — № 3.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
6. Павленко І. Аналітична записка «Удосконалення конституційно-правових механізмів дострокового припинення депутатських повноважень в Україні» // Відділ стратегій розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/october09/07.htm
7. Приходько Х. Процедура дострокового припинення повноважень парламенту: проблемні питання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://justinian.com.ua/article.php?id=3042
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 07.07.1998 р. № 11-рп/98 // Режим доступу: http: // www.ccu.gov.ua
9. Стойчик І. Формування та діяльність парламентської коаліції на основі правлячої більшості: світова практика й українські реалії [Текст] / Стойчик І. // Віче. — 2007. — № 1–2. — С. 37–40
10. Хайек Фридрих Август фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. — М.: ИРИСЭН, 2006. 644 с. (Серия «Политическая наука»)

Ткаченко Д.В. Кто должен судить Верховную Раду Украины: Бог, совесть или народ?

Статья посвящена вопросу ответственности Верховной Рады Украины. Автором рассмотрено моральный и юридический аспекты ответственности парламента. Акцентируется на фактической невозможности привлечения законодательного органа к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Ключевые слова: парламент, ответственность, конституционная ответственность, прекращение полномочий, народный депутат.

*Tkachenko D. W*ho should judge the Verkhovna Rada of Ukraine: God, the conscience or the people?

Article is dedicated to the issue of responsibility of the Verkhovna Rada of Ukraine. The author considers moral and legal aspects of responsibility of the parliament. It is accentuated that it is actually impossible to make the legislature be liable for non-fulfillment or improper fulfillment of their duties.

Keywords: Parliament, responsibility, constitutional responsibility, termination of office, people's deputy.

ОСОБЛИВОСТІ ВНЕСЕННЯ ПОПРАВОК ТА ПРОПОЗИЦІЙ ДО ЗАКОНОПРОЕКТІВ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Ірина ПОНОМАРЕНКО,
Київський національний університет імені Т. Шевченка

У роботі досліджуються найбільш проблемні моменти процедури подання, розгляду та ухвалення змін та пропозицій до законопроектів. Виходячи з потреб практики автор пропонує механізм удосконалення відповідного інституту.

Ключові слова: поправки та пропозиції до законопроектів, законодавча процедура.

Одним із найпроблемніших, і в той же час найменш досліджених аспектів законодавчої процедури є механізм внесення поправок та пропозицій до законопроектів. Як зазначав відомий дореволюційний фахівець у галузі конституційного (тоді — державного) права О.В. Романович-Славатинський, «законодавчий орган, при обговоренні проекту нового закону, як окремими департаментами, так і загальними зборами, користується вельми обширним *правом поправок* (droit d'amendement). Поправки можуть бути настільки значними, що повністю видозмінюють первісний проект. [...] Разом з тим, невміло розроблений проект так само мало може бути виправлений поправками, як поганий вірш критикою не може бути перетворений у хороший» [1, 109].

Про актуалізацію наукового дискурсу можна говорити в світлі резонансного рішення Конституційного Суду України, який визнав відступ від процедури розгляду та ухвалення змін до Основного Закону (внесення у законопроект поправок та редакційних уточнень вже після надання позитивного висновку Конституційним Судом) підставою для визнання Закону «Про внесення змін до Конституції України» нечинним. Таке рішення не стало українським ноу-хау. Наприклад, у Киргизії Конституційний Суд визнавав Конституцію неконституційною з процедурних підстав два рази.

Свого часу О. Лавриновичем, як народним депутатом України, наводилися факти у пресі про внесення змін у текст закону «Про столицю України — місто–герой Київ» після його прийняття. Інший народний депутат С. Власенко акцентує увагу на подібній недобросовісній практиці при прийнятті чинного на сьогодні пакету антикорупційних законів [2, 25]. Як свідчить стенограма засідання Верховної Ради від 7 квітня 2011 року, після прийняття проекту Закону за реєстраційним номером 7487 «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» в цілому, його текст, за усною пропозицією головуючого, було поділено на два окремих закони. Як наслідок — сьогодні на сайті парламенту міститься інформація про законопроект №7487-1 від 07.04.2011, що того ж дня де-юре був прийнятий як закон під номером 3207-VI, але за який де-факто законодавчий орган не голосував. Нагадаємо, у Регламенті Верховної Ради України прямо вказано, що будь-яка пропозиція щодо структурних частин законопроекту, по-перше, має бути внесена у письмовому вигляді, а по-друге, може подаватися лише щодо законопроекту, який готується до другого читання (ч.7 ст.89) [3].

Доводиться констатувати, що вітчизняні науковці рідко приділяють увагу окремим аспектам законодавчої процедури в Україні, концентруючись або на процедурі прийняття законопроектів загалом, або на теоретичних засадах законодавчого процесу зокрема. Серед вітчизнаних дослідників законодавчого процесу варто відмітити таких науковців як О.М. Бандурка, А.З. Георгіца, Н.Ю. Задирака, О.С. Олійник, Ю.М. Перерва, В.Ф. Погорілко, П.І. Седугін, О.Ф. Скакун, В.М. Шаповал, О.І. Ющик тощо. Серед зарубіжних науковців, що здійснили внесок у розвиток вказаної проблематики, варто назвати С.С. Алєксєєва, В.Б. Ісакова, Д.А. Керімова, Ж. Лангро, А.П. Любимова, Е. Мея, В.С. Нерсесянца, Ю.А. Тихомирова, Лон Л. Фуллера та ін. Особливо хотілося б відмітити спадок відомого англійського правознавця І. Бентама, який у 1791 році написав працю «Тактика законодавчих зборів», що, за задумом автора, мала б слугувати керівництвом у законотворчій роботі для всіх парламентів світу і яка не втрачає актуальності й досі.

Основна мета внесення поправок та пропозицій до законопроектів — удосконалення та виправлення їх змісту. В класичному латинському варіанті, згодом запозиченому багатьма державами, поняття зміни до законопроекту походить від слова «*menda*» — «помилка» та «*emendare*» — «виправляти помилку». В англомовному варіанті вказаний термін звучатиме як «amendment», у французькому — «amendement» тощо. Варто звернути увагу на те, що більшість зарубіжних дослідників веде мову про загальне позначення пропонованих до законопроекту змін, називаючи їх усі поправками. Практика українського законодавчого процесу пішла по шляху розрізнення поправок та пропозицій. Пропозиції, відповідно до п.3 ч. 6 ст.89 Регламенту Верховної Ради визначаються як внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті. Під поправками пропонується розуміти внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту (п.4 ч.6 ст.89 Регламенту). Іноді підзаконні акти

оперують зв'язкою «внесення суб'єктами законодавчої ініціативи *пропозицій та зауважень*»[4], проте це невірно, адже Регламент Верховної Ради не містить поняття «зауваження до законопроекту».

Варто відмітити, що мета, з якою парламентарі різних країн світу користуються *правом поправок* не обмежується бажанням приблизити текст законопроекту до ідеалу. Французькі вчені вважають зловживання *правом поправок* (насамперед, представниками опозиції) видом парламентської обструкції, або, в американському варіанті, флібустьєрством [5]. Така недобросовісна техніка, яка ще має назву «битва поправок» (bataille d'amendements), полягає у внесенні парламентарями величезної кількості майже аналогічних за змістом поправок, що призводить до затягування розгляду законопроекту. Абсолютний рекорд було поставлено французькими соціалістами та комуністами влітку 2006 року, коли, бажаючи відтермінувати прийняття закону про енергетичний сектор, депутати внесли до парламенту 137 537 поправок, тобто в шість разів перевищили щорічну норму.

Категорія «поправки та пропозиції до законопроектів» охоплює значний обсяг можливих дій з боку суб'єкта законодавчої ініціативи, проте українська наука досі не розробила їх класифікацію. На нашу думку, корисними можуть бути ідеї Бентама щодо того, що пропозиції (поправки) можуть стосуватися виключно вибору положень (термінів), або способу їх узгодження. Так поправки, пов'язані з положеннями, можуть мати своїм предметом лише такі три дії: *скасовувати, доповнювати, замінювати*. Остання дія полягає в поєднанні обох перших. Поправки, пов'язані з узгодженням ідей, можуть їх лише *розділяти, з'єднувати або переставляти* [6].

Подібна класифікація може мати важливе практичне значення, адже, як підкреслює Бентам, прийнявши за принцип, що черговість розгляду пропозиції буде залежати не від строку їх внесення суб'єктом законодавчої ініціативи, а від виду, можна суттєво скоротити кількість і тривалість дебатів, натомість підвищивши якість прийнятого законопроекту. Наприклад, пропозиції, пов'язані з узгодженням структурних частин проекту, мають завжди прийматися до уваги першими. Що стосується пропозицій, які відносяться до вибору термінів (окремих положень законопроекту), то ті, що скасовують, повинні розглядатися в першу чергу. Вбачається, така ідея дуже раціональна, адже навіщо дискутувати щодо нюансів положення, яке ризикує бути відхиленим взагалі? Подібну процедуру повністю апробовано у Національних Зборах (нижній палаті парламенту) Франції, де у ч. 4 ст. 100 Регламенту вказано, що у випадку конкуренції поправок (пропозицій), першою має обговорюватися пропозиція щодо відміни статті, і так в порядку відхилення від запропонованого тексту законопроекту. При цьому доволі широке коло дискреційних повноважень щодо об'єднання та ставлення на обговорення пропозицій надано головуючому на засіданні. На нашу думку, надання таких повноважень головуючому в українському парламенті є передчасним, адже практика знає чимало випадків зловживань.

Йдучи за логікою Бентама, виникає ще одне проблемне питання: у разі, якщо пропозиція не стосується виключення статті, натомість мова йде про кілька доповнюючи пропозицій, в якому порядку їх слід ставити на голосування? Представляти їх всі по одній чи всі одночасно? Відповідно до ч. 5 ст. 120 Регламенту Верховної Ради обговорення та голосування поправок та пропозицій відбувається в порядку їх внесення суб'єктами законодавчої ініціативи. Проте Бентам зауважує: якщо ви ставите на голосування одну пропозицію, керуючись першістю її внесення, інші пропозиції вже не мають однакової вірогідності бути прийнятими. Через що автор пропонує ставити пропозиції на голосування за методом виборів: вважається прийнятою та, яка набере найбільшу кількість голосів. Зауважимо, що такий принцип на сьогодні діє в Ріігікогу Естонії, де, відповідно до Регламенту парламенту, на голосування, як і в Україні, виносяться ті поправки, на яких наполягає суб'єкт їх внесення; при цьому якщо до одних і тих самих положень законопроекту запропоновано взаємовиключні поправи, до тексту включається та з них, яка була підтримана найбільшою кількістю голосів.

Як випливає із ч. 5 ст. 89 Регламенту, обсяг права законодавчої ініціативи охоплює право внесення не лише проектів законів чи інших актів парламенту, а й пропозицій і поправок до законопроектів. Окрім того, якщо внесення проектів актів має чітко виражений авторський характер, то внесення поправок і пропозицій робить можливим вплив суб'єктів права законодавчої ініціативи на зміст текстів законопроектів, внесених іншими суб'єктами. Здавалося б, можна зробити висновок, що всі суб'єкти, перелічені у ст. 93 Конституції України, мають необмежене право подавати до законодавчого органу поправки та пропозиції до всіх без винятку законопроектів. Проте не всі науковці солідарні з цією тезою. Так автор коментаря до змін у Регламенті Верховної Ради України В.П. Крижанівський переконаний, що «народні депутати і лише вони вносять поправки і пропозиції до тексту законопроекту, взятого за основу» [7, 34]. Наприклад, на думку автора, коло об'єктів законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України обмежується виключно проектами законів. Це пояснюється тим, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» в розділі «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України» наділяє уряд виключно правом вносити

на розгляд Верховної Ради України проекти законів. Жодних інших вказівок про об'єкти законодавчої ініціативи, що можуть вноситися урядом до парламенту, крім Закону про Держбюджет, там немає. Оскільки Регламент Верховної Ради не містить чіткої вказівки на компетенцію уряду вносити поправки та пропозиції до законопроектів (хоча і не містить прямої заборони), можна зробити висновок, що застосуванню повинні підлягати норми Закону України «Про Кабінет Міністрів України», адже, вони прийняті пізніше за норми Регламенту і є спеціальними в частині регламентації діяльності саме уряду, а не всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи. Думається, такий висновок не є безспірним, проте проблема безумовно потребує подальшого доопрацювання.

При процедурі обговорення поправок та пропозицій на пленарних засіданнях гостро стоїть темпоральний чинник, адже під час прийняття гостросоціальних або вузькокон'юнктурних законопроектів кількість внесених поправок та пропозицій може перевищити фізичну здатність парламенту їх усі розглянути. Наприклад, до законопроекту «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» було подано 1096 поправок та пропозицій, розглядати які депутати почали напередодні виходу на парламентські канікули.

Для виходу з подібних ситуацій в Україні діє загальне правило, за яким депутати обговорюють не усі поправки та пропозиції, внесені до комітету у належний строк, а вже готову редакцію статті, запропоновану головним комітетом з урахуванням отриманих поправок та пропозицій. І лише за ініціативою народних депутатів (або ініціатора внесення поправки чи пропозиції) може бути проведене обговорення відхилених або врахованих головним комітетом поправок та пропозицій (ч. 3 ст. 120 Регламенту). На нашу думку, процедуру можна ще скоротити, виробивши організаційні форми роботи із законопроектами у комітетах із залученням до обговорення ініціатора непогодженої поправки або пропозиції.

Проблемним є питання щодо форми внесення поправок та пропозицій до законопроектів. У той час, як пропозиція може бути внесена лише в письмовому вигляді (ч. 7 ст. 89 Регламенту), поправка може пропонуватися «з голосу» (ч. 9 цієї ж статті). Як зазначають фахівці, така практика призводить лише до затягування законодавчого процесу та до переобтяження тексту проекту поправками, з якими не змогли всебічно та завчасно ознайомитися ні депутати, ні головний комітет. Тож таку практику взагалі варто було б скасувати.

Вимога щодо письмової форми внесення пропозицій має на меті, аби всі запропоновані зміни були вчасно включені у порівняльну таблицю законопроекту, підготовленого до другого читання (п. 2 ч. 1 ст. 118 Регламенту) і депутати могли їх обміркувати до моменту голосування на пленарному засіданні. Відповідно до ч. 1 ст. 117 Регламенту законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, висновок головного комітету та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам не пізніше як за десять днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради. Разом з тим, якщо своєчасно внесену пропозицію, поправку не було надано народним депутатам, це не перешкоджає її обговоренню і голосуванню на цьому ж пленарному засіданні Верховної Ради (ч. 7 ст. 120). Думається, надати однозначну оцінку вказаній нормі важко, адже, з одного боку, неможливість вчасно ознайомитися із поправками та пропозиціями до законопроекту знижує якість парламентських дебатів, а з іншого — відкладання читання законопроекту з відверто технічних мотивів може затягувати процедуру на невиправданий строк. Різні держави підходять до вирішення проблеми по-різному. У Регламенті Сейму Латвії вказано, у разі, якщо за 5 днів до дня розгляду законопроекту членам парламенту не була надана можливість ознайомлення із пропозиціями до нього, такий проект не може розглядатися парламентом у другому читанні. Проте, на нашу думку, доцільним є варіант, свого часу запроваджений у Сенаті Французької Республіки. З 2001 року сенатори, політичні групи та урядовці мають доступ до електронної бази «AMELI» (AMEndements en LIgne), що «покликана раціоналізувати конституційне *право поправок*» шляхом надання можливості автору поправки внести її у спеціальну базу в режимі реального часу. Таким чином процедура внесення поправок дематеріалізується, законотворці отримують спеціальний пароль, що дає їм можливість відслідковувати внесення у базу змін, а значить виключається варіант, за яким котрийсь із парламентарів не отримає роздрукований текст законопроекту з поправками та пропозиціями.

З вищесказаного робимо висновок, що правова регламентація внесення поправок та пропозицій до законопроектів потребує подальшого вдосконалення. Особливо гостро стоїть необхідність мінімізувати зловживання парламентарів при реалізації ними свого права законодавчої ініціативи. Серед основних пропозицій, які можуть знайти своє застосування як на теоретичному рівні, так і шляхом реалізації у процедурних нормах вітчизняного законодавчого органу, відмітимо такі:

– розробка концепції поділу поправок та пропозицій законопроектів на види. В залежності від виду ініційованої зміни можна запропонувати черговість обговорення поправок та пропозицій, а отже зекономити пленарний час та оптимізувати законодавчу процедуру;

- уніфікація термінології, що стосується процедури внесення поправок та пропозицій до законопроектів, в законодавчих актах різних рівнів;
- приведення законодавства, що визначає компетенцію суб'єктів законодавчої ініціативи (зокрема, законів України «Про Кабінет міністрів України» та «Про Національний банк України») у відповідність із нормами Регламенту Верховної Ради України, передбачивши право відповідних суб'єктів вносити на розгляд Верховної Ради України не лише законопроекти, а і поправки та пропозиції до них;
- у разі, якщо на цьому наполягає суб'єкт внесення поправки чи пропозиції, проведення голосування по кожній за принципом виборів, коли до тексту включається та, яка була підтримана найбільшою кількістю голосів;
- запровадження електронної системи внесення поправок та пропозицій до парламенту, за якої виключається можливість ненадання парламентареві тексту усіх запропонованих змін;
- виключення можливості внесення поправок до законопроектів в усній формі;
- вироблення організаційних форм роботи із законопроектами у комітетах із залученням до обговорення ініціатора поправки або пропозиції;
- запровадження юридичних наслідків недотримання строків внесення поправок та пропозицій до законопроектів.

Як зазначають науковці, ефективність законодавчого процесу залежить від досконалості його організаційних форм, чіткої визначеності їх змістовної сторони та складу і відпрацьованості інших елементів [8]. Внесення у законопроект поправок та пропозицій — це той аспект законодавчої процедури в Україні, який відчуває гостру потребу в його науковому забезпеченні, адже норми, що регулюють вироблення інших норм повинні бути виписані максимально чітко, раціонально та з мінімальним рівнем внутрішньої конфліктності.

Список використаних джерел та літератури:

1. Романович-Славатинский О.В. Система Русскаго Государственнаго права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с государственнім правом западной Европі // Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 4: Конституційне (державне) право / Упорядники: В.Ф. Погорілко, О.В. Батанов, В.Л. Федоренко; відп. редактор В.Ф. Погорілко. — К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. — 600 с.
2. Власенко С. Ловкость рук //Кореспондент. — 2011. — Июль. — № 25 (462). — С. 25.
3. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 12.
4. Див, напр., Постанову Верховної Ради України від 20.05.2011 № 3428-VI « Про законопроекти про нормативно-правові акти» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
5. Perrault, Guillaume. Obstruction parlementaire : une exception française ? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.lefigaro.fr/debats/2008/12/23/01005-20081223ARTFIG00020-obstruction-parlementaire-une-exception-francaise-.php
6. Bentham, Jeremy. Essay on Political Tactics, or Inquiries Concerning the Discipline and Mode of Proceeding Proper to be Observed in Political Assemblies [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1921&chapter=113915&layout=html&Itemid=27
7. Крижанівський В.П. Законотворчість: Коментар до змін у Регламенті Верховної Ради України (2010) — К.: «К.І.С.», 2011. — 90 с.
8. Манжул К. Стадії законодавчого процесу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://justinian.com.ua/article.php?id=1511

Пономаренко И.С. Процедура внесения поправок и предложений к законопроектам: проблемы теории и практики. В работе исследуется процедура подачи, рассмотрения и принятия поправок и предложений к законопроектам. Автор предлагает механизм усовершенствования соответствующего института.

Ключевые слова: поправки и предложения к законопроектам, законодательная процедура.

Ponomarenko I.S. On the Procedure for Amending the Draft Bills: Problems of Theory and Practice

The article provides the analysis of the procedure of offering, debating and putting drafting amendments to a vote. The author proposes the mechanism of improvement of the abovementioned legal institute.

Keywords: drafting amendments and proposals, legislative procedure.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ) (ЧАСТЬ 1)

Алексей ГИРЕЙКО,
Юридический факультет Белорусского государственного университета

Статья посвящена актуальным проблемам реализации парламентского контроля. Предваряя рассмотрение белорусской модели парламентского контроля, автор анализирует контрольные полномочия зарубежных парламентов.

Проведенный анализ позволил автору сделать вывод о некоторых отличиях в реализации белорусского парламента контрольной функции по сравнению с зарубежной конституционной практикой.

Ключевые слова: парламентский контроль, парламент, правительство, парламентская ответственность правительства.

Особенно следует сказать о *контрольных полномочиях* Парламента — Национального собрания Республики Беларусь в отношении органов исполнительной власти и некоторых других высших органов государства, так как «парламентский контроль настолько важен, — отмечает известный венгерский профессор-конституционалист Андраш Шайо, — что его отсутствие может служить одной из причин падения конституционных систем» [1, 163]. *Контрольные полномочия* традиционно считаются прерогативой парламентов. Теоретически они вытекают из самой природы представительного правления, которое, по словам Дж. Ст. Милля, «*означает, что весь народ или значительная его часть пользуется через периодически избранных ими депутатов высшей контролирующей властью* — курсив наш — А.Г.). И дальше, продолжая свою мысль, Дж. Ст. Милль указывает, что представительные собрания должны обеспечивать за собой верховный контроль над всеми делами, в любом случае за всеми действиями правительственной власти [цит. по: 2, 345].

Следует отметить, что за рубежом важность парламентского контроля осознана давно. Более того, как отмечает российский исследователь Е.В. Коврякова «исторически контрольная функция парламента *возникла первой*. Так, еще в 1215 году в ходе политической борьбы бароны и высшее духовенство заставили Иоанна Безземельного подписать Великую хартию вольностей, согласно которой никакой налог не взимался без согласия Совета королевства (прототип Палаты лордов), установив, тем самым, контроль над королевскими расходами. Позже это было урегулировано в законах Англии» [3, 3]. В Республике Беларусь контроль «Парламента» имеет отношение, прежде всего к Правительству — Совету Министров *в целом*, поскольку в Конституции указана возможность выражения вотума недоверия *правительству*, а не отдельным министрам. Таким образом, в Беларуси, Испании, на Кубе, в Китае, России, ФРГ, Франции, Чехии, Японии и в некоторых других странах допускается только коллективная *(солидарная)* ответственность правительств. Например, в Польше недоверие может быть выражено как Правительству, так и *отдельному министру*[1]. К Президенту, как считается, это не относится, хотя предусмотренная Конституцией возможность *смещения* (Беларусь), *отрешения* (Россия), *импичмента* (США), к*онституционной ответственности* (Польша), парламентом Президента от должности в определенных случаях также может представлять собой *специфическую форму контроля*.

По вопросу о контрольных полномочиях парламента и, в частности, нижних палат Парламента в юридической литературе имеются разные взгляды. Например, российский профессор-конституционалист М.В. Баглай отмечает, что парламент — «только *представительный и законодательный орган*, не обладающий функцией *прямого контроля* за исполнительной властью», и что в президентских и полупрезидентских республиках контрольными полномочиями парламенты «*не обладают или обладают в урезанном виде*, чем достигается стабильность органов исполнительной власти» [4, 427; 505].

Действительно Парламент — Национальное собрание Республики Беларусь является *«представительным и законодательным органом»* — гласит статья 90 Конституции Республики Беларусь. Парламент состоит из двух палат — Палаты представителей и Совета Республики. А контрольная функция Парламента обозначена в Конституции лишь *косвенно*, (а не напрямую) с указанием на то, что «Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и *ответственно перед Парламентом Республики Беларусь*» (ч. 2 ст. 106 Конституции). Следует обратить внимание на противоречия конституционных положений относительно ответственности Правительства перед *Парламентом Республики Беларусь*. Противоречивость заключается в том, что в ч.2 ст. 106 Конституции Республики Беларусь речь идет о *Парламенте в целом (обе палаты)*, тогда как

[1] Индивидуальная политическая ответственность членов Правительства перед Парламентом (его нижней палатой) предусмотрена в Конституциях таких европейских стран как Австрия, Бельгия, Венгрия, Греция, Дания, Италия, Македония, Словения, Финляндия, Черногория, Швеция, а также и в других зарубежных (европейских) государств.

на основе изучения конституционных положений, можно сделать вывод, что только Палата представителей обладает средствами привлечения Правительства к ответственности (отказ в доверии Правительству, выражение вотума недоверия Правительству);

Например, «Генеральные кортесы Испании состоят также из двух палат: *Конгресса депутатов и Сената*». А в ст. 108 Конституции Испании от 29 декабря 1978 года, в демократичности которой никто не сомневается, сказано: «Правительство несёт солидарную ответственность перед Конгрессом депутатов за свою политическую деятельность». В Конституции Чешской Республике от 1 января 1993 г. также устанавливается двухпалатная структура парламента, а ответственность отношений явно выражена в п. 1 ст. 68 Конституции, где сказано: *«Правительство ответственно перед Палатой депутатов»*[2] (***«Vláda je odpovědna Poslanecké sněmovně»***). Подобный текст на наш взгляд был бы весьма уместен и в Конституции Республики Беларусь. Однако озвученная двусмысленность фиксируется и в других нормах белорусской Конституции, о чём ещё будет сказано во второй части статьи.

Но если под *прямым контролем* имеется в виду возможность выразить недоверие правительству, то это Конституцией Республики Беларусь предусмотрено, а вопрос об отставке правительства или роспуске нижней палаты в этом случае в парламентарных республиках и монархиях тоже решается альтернативно главой государства (*по указанию правительства*, в отличие от Беларуси). Иное дело, что контроль белорусского парламента ограничен (формулировка об урезанном виде совершенно правильна, как для белорусского парламента, так и для российского), о чем ещё будет сказано ниже.

Также присутствует точка зрения, что белорусский Парламент *вовсе не обладает контрольными полномочиями*. Дескать, контрольная функция Парламента *«перечёркнута»*. Так ли это? Попробуем разобраться в этом вопросе на основе опыта зарубежных стран.

Следует помнить, что характер контрольных полномочий Парламента определяется не наличием слов и словосочетаний как ***«контроль»***, ***«контролирует»***, ***«осуществляет контроль»***, и т.д., а существом полномочия, если оно свидетельствует о наличии контрольных возможностей у соответствующей палаты. Однако с точки зрения стилистического характера, озвученные словосочетания уникальны в конституциях зарубежных стран.

В различных странах используются следующие **специальные парламентские процедуры** (некоторые из них закреплены и в Республики Беларусь), осуществляемые в основном нижней палатой Парламента, хотя и не вся их совокупность применяется в каждой стране.

1. Процедура политической ответственности правительства. Парламентская ответственность правительства находит выражение посредством двух процедур: вотума недоверия и отказа в доверии. Различие между ними заключается в том, что вотум недоверия принимается Парламентом *(соответствующей палатой)* по инициативе группы депутатов *(парламентской оппозиции)*. В то время как отказ в доверии имеет место в случае, когда правительство само поставило вопрос о доверии в связи с каким-либо актом, принятия которого оно добивается от парламента (его нижней палаты).

Говоря о вотуме недоверия и резолюции порицания, то эти термины очень схожие, часто совпадают, лишь в разных странах в Конституциях названия разные. Например, в Белоруссии, Бельгии, Греции, Дании, Казахстане и других странах употребляется **вотум недоверия Правительству**, в Чехии, России **(недоверие Правительству)**, в Венгрии, Испании, Германии, Польши, Словении, Тайланде, **(конструктивный вотум недоверия)**, в Украине, Италии, Румынии **(резолюция недоверия)**, в Испании, Португалии **(резолюция осуждения)**, во Франции — **резолюция порицания**. Однако как отмечает российский исследователь государственности В.Е. Чиркин «обычно предложение о недоверии внести проще, чем резолюцию порицания. Вотум недоверия в некоторых странах (например, в Японии) может быть внесено одним депутатом, резолюция порицания требует многих подписей. Вместе с тем так бывает не всегда. На Украине и в Белоруссии парламент[3] может принять решение о рассмотрении предложения о вотуме недоверия, только если это предложение внесено ***не менее чем третьей*** частью *общего числа парламентариев*» [5, 361; 362]. Что касается схожести в инициативе о постановки вопроса о недоверии Правительству ***не менее одной трети*** от общего (*конституционного, полного*) состава Парламента (Украина), его нижней палаты (Белоруссия), то как отмечает известный украинский специалист по теории и практики конституционного права С.П. Головатый «в 1997 году Венецианская комиссия дала позитивную оценку Конституции Украины, но при этом

[2] Čl. 68 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

[3] **Однако, следует учитывать, что по Конституции Республики Беларусь Парламент — Национальное собрание Республики Беларусь состоит из двух палат — Палаты представителей и Совета Республики. И только Палата представителей** (а не Парламент в целом) **по инициативе не менее одной трети от полного состава выражает вотум недоверия Правительству (п. 7 ст. 97).**

отметила, что в ней есть несколько положений, которые остаются *неудовлетворительными* из юридической точки зрения. Одно из замечаний Венецианской комиссии почти *пятнадцатилетней* давности относительно Верховной Рады заключается в том, что необходимо *отменять норму*, которая требует инициативы не менее чем 150 депутатов для поднятия вопроса об отставке Кабинета Министров. Это *многовато*, по мнению Венецианской комиссии, поскольку оппозиция может быть намного меньшей по количеству. Поэтому сегодня назрела потребность, хотя бы на бумаге, я уже не говорю о практике, привести текст в соответствие с **европейскими стандартами**» [6, 4].

А ведь опасения С.П. Головатого не напрасны, и пересмотр схожей конституционной нормы актуально и для Беларуси, так как в большинстве стран как отмечает украинский профессор-конституционалист В.Н. Шаповал «количество депутатов, уполномоченных коллективно инициировать рассмотрение вопроса о недоверии правительству, **составляет от одной десятой до одной пятой части от общего состава парламента**. Однако в Беларуси, Армении, Грузии, Кыргызстане и Черногории инициировать рассмотрение такого вопроса могут депутаты, число которых составляет *не менее трети от состава парламента*» [7, 296].

Мы бы хотели обратить внимание на одну деталь, так как из приведенных выше стран бикамеральный Парламент имеется только в Республике Беларусь. «В Армении, Грузии, Киргизстане, Черногории», а также в Украине конституирован — монокамеральный орган народного представительства. А во многих европейских государств в которых конституирован бикамеральный парламент, и в демократичности, которых никто не сомневается, ***резолюция недоверия (порицания, осуждения)*** должна быть: *внесена* (Польша)[4]; — *допустимой* (Франция); — *предложена* (Испания); — *подписана* (Италия)[5]; по меньшей мере, 1/10 частью членов *нижней палаты Парламента*. Таким образом, опыт европейских стран для Республики Беларусь на наш взгляд был бы весьма полезен.

Говоря о вотуме недоверия, то можно услышать точку зрения, что вотум недоверия может выражаться и Президенту. Например, в одном из белорусских журналов в статье на тематику парламентского контроля записано: «*Однако последствия выражения вотума недоверия Правительству или Президенту...*»....«*далеки от рекомендательности, они имеют непосредственное выражение и прямое действие*»)[8, 58–60]. В связи с этим возникает вопрос, а в каких странах закреплен вотум недоверия ПРЕЗИДЕНТУ? **Ведь вотум недоверия** — это санкция за политику правительства, которая не нравится парламентскому большинству. Президенту, даже если он возглавляет исполнительную власть, вотум недоверия *не должен выноситься*, т.к. он является Главой государства и высшим его представителем. Таким образом, нам *не известны случаи*, когда бы конституции предусматривали вотум недоверия Президенту, хотя мы и *не исключаем*, что в каких-то «**диких**» странах это может существовать. Президент несёт ответственность лишь за соблюдение Конституции и законов, но и эта ответственность либо в виде импичмента, лишающего президента его должности, либо судебная (обычно с согласия парламента).

Также, нередко отмечают что «*косвенной формой контроля является право выражения вотума недоверия правительству*»[9, 363]. **А ведь вотум недоверия — не форма парламентского контроля за правительством, а результат контроля, причём прямого.**

В Республики Беларусь по обсуждаемому пункту возможны различные варианты. **Во-первых**, «*ответственность Правительства перед Парламентом*» (Палатой представителей) в первую очередь связана с рассмотрением вопросов **доверия Правительству**. Премьер-министр Республики Беларусь может поставить перед Палатой представителей Национального собрания вопрос о доверии Правительству (п. 6 ст. 97 Конституции). На практике этот вопрос может быть связан с принятием решения по какому-либо важному, принципиальному вопросу. Вопрос о доверии Правительству возникает и при рассмотрении доклада Премьер-министра о программе деятельности Правительства, отклонение которой в случае *повторного* ее рассмотрения Палатой представителей будет означать выражение вотума недоверия (п. 5 ст. 97 Конституции). Если Палата представителей в доверии Правительству отказывает, Президент Республики Беларусь вправе в *десятидневный срок* (в России — *в течение семи дней*) принять решение об отставке Правительства или о роспуске Палаты представителей (в *России — Iосударственной Думы*) и назначении новых выборов. При отклонении отставки — Правительство продолжает осуществлять свои полномочия (ч. 9 ст. 106 Конституции).

Таким образом, белорусская Конституция *не предусматривает* участия Палаты представителей в формировании Правительства (так как формирование Правительства, за исключением назначе-

[4] Действующая Конституция Республики Польши, укрепляя Совет Министров, предусматривает исключительно **конструктивный вотум недоверия** (ст. 158).

[5] Следует помнить, что в Италии Правительство несёт ответственность и перед Палатой депутатов и перед Сенатом (ст. 94).

ния Премьер-министра, осуществляется Главой государства без вмешательства *и контроля палат Парламента*), однако по требованию Премьер-министра Палата представителей обязана выражать доверие Правительству, так как в противном случае *может* быть распущена.

Также, необходимо отметить, что согласно п. 7 ст. 97 Конституции Республики Беларусь, вотум недоверия Правительству может быть выражен со стороны Палаты представителей. В этом случае как отмечает белорусский доцент — конституционалист Т.С. Масловская: *«речь идет об ответственности Правительства перед Палатой представителей, хотя фактически её пределы определяются Президентом Республики Беларусь, который* ***по своему усмотрению*** *принимает решение либо об отставке Правительства, либо о роспуске Палаты представителей»* [10, 94].

Похожая «схема» с некоторыми отличиями и с «двойным вотумом недоверия» фиксируется в Конституции России 1993 г. Как отмечает украинский профессор-конституционалист В.Н. Шаповал «в Грузии, Киргизстане и России конституирован по существу **двойной вотум недоверия**. Его смысл состоит в том, что *фактором обязательной отставки Правительства* (в Киргизстане — также отдельных членов Правительства) является лишь повторное и в определённый срок выраженное недоверие»[11, 380]. Правильно отмечается, что при двойном вотуме недоверия требуется *«повторное и в определённый срок выраженное недоверие»*, но если говорить о российской Конституции, то в случае выражения *первого вотума недоверия Правительству*: Президент РФ вправе объявить либо об отставке Правительства РФ либо *не согласиться с решением Государственной Думы*. Если *в течение трех последующих месяцев*[6] Государственной Думой будет вынесен *второй вотум недоверия Правительству*, то и в этом случае не влечёт автоматической его отставки (т.е. не является *«фактором обязательной отставки Правительства»*), так как Президент России согласно ч. 3 ст. 117 Конституции обязан выбрать одно из двух после вынесения *второго вотума* недоверия Правительству: объявить об отставке Правительства РФ *либо распустить Государственную Думу*, что конечно на наш взгляд не может не оказывать влияния на депутатов Государственной Думы, заставляя воздерживаться от повторного выражения вотума недоверия. **Таким образом, Государственная Дума не может уволить Правительство в отставку даже при двух вотумах недоверия. Это прерогатива Президента.**

Содержащаяся здесь угроза роспуска в приведённых конституциях не может не оказывать влияния на депутатов. И если вотум недоверия будет выражен (Беларусь, Россия), то Глава государства не обязан, как во многих европейских странах (*Болгария, Македония, Польша, Португалия, Словения, Франция, Чехия, Румыния* и др.) отправить правительство в отставку.

Примечательно в данной связи, что в Украине Верховная Рада *вправе* рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров и принять резолюцию недоверия, *что влечёт его отставку* (ст.ст. 87,115 Конституции Украины).

В Республики Беларусь после принятия Конституции в ред. 1996 года (с изменениями и дополнениями 2004 г.) ещё не было практики ни отказа в доверии, ни выражения вотума недоверия. В зарубежной практике такие случаи были, при которых, в результате вынесения вотума недоверия Правительства уходили в отставку. Например, Правительства Великобритании (1979). Впервые в истории Чешской Республики 24 марта 2009 года депутаты смогли сказать **«Vláda padla»** (т.е. «Правительство пало») после выражения Палатой депутатов *недоверия Правительству* **Мирека Тополанека**. Если говорить о *конструктивном вотуме недоверия*, то он был применен в ФРГ в 1982 г., а *резолюция порицания и резолюция осуждения* послужила причиной отставки Правительства Франции (1962) и Португалии (1987) и т.д.

Вывод

Таким образом, хотя *прямой контроль* в возможности выражения недоверия или отказа в доверии Правительству в Республики Беларусь все же имеется, он действительно имеет крайне ограниченный характер.

2. Одна из палат парламента (Палата представителей) дает согласие Президенту Республики Беларусь на назначение Премьер-министра Республики Беларусь (министров Глава государства затем назначает без такого согласия).

Дача согласия Палаты представителей на назначение Премьер-министра на должность Президентом Республики Беларусь *является важным элементом взаимодействия исполнительной и законодательной власти*. Конституционная модель предусматривает обязательное участие Палаты представителей **только** при назначении Премьер-министра, но не при его отставке.

[6] Три месяца — это верхний предел. Нижний не установлен, так что вторичный вотум недоверия может быть на другой день после первого.

Предложение о кандидатуре Премьер-министра вносится в Палату представителей Президентом. Палата представителей вправе отклонить предложенную кандидатуру, после чего Президент вносит в палату новую кандидатуру. В случае двукратного отказа *(в России — после трехкратного отклонения)* в даче согласия на назначение Премьер-министра Палатой представителей *(в России — Государственной Думой)* Президент Республики Беларусь *вправе* назначить **исполняющего обязанности** Премьер-министра распустить Палату представителей и назначить новые выборы, а по Конституции России Президент обязан **не просто** распустить Государственную Думу и назначить её новые выборы, но и *назначить даже не исполняющего обязанности Премьер-министра* (Беларусь), а **полноценного Председателя Правительства**. Тем самым российская Конституция говорит народным избранникам: согласны ли Вы или нет, но Председателем Правительства РФ будет тот, кого желает видеть Глава государства. Таким образом, конфликт между главой государства и парламентом (палатой Парламента) влечёт негативные последствия только для одной стороны — Парламента (его нижней палаты)[7].

Более того возникает вопрос: две кандидатуры (Беларусь), три кандидатуры (Россия), последовательно представляемые при отклонениях, должны быть *разными* или это может быть *дважды* (Беларусь), *трижды* (Россия) одна и та же кандидатура?

Белорусская политическая практика не сталкивалась с данной проблемой, однако по мнению белорусского профессора-конституционалиста Г.А. Василевича, такая ситуация может иметь место, поскольку в законодательстве нет прямого запрета на повторное внесение кандидатуры на данную должность: ч. 5 ст. 106 говорит о двукратном отказе в даче согласия на назначения Премьер-министра, и, таким образом, в конституционном тексте нет упоминания о даче согласия относительно как одной и той же, **так и иной кандидатуры** [12, 381].

По мнению российского профессора-конституционалиста, судьи Конституционного Суда РФ В. Лучина, предложение *различных* кандидатур представляется *достаточным механизмом поиска компромисса между главой государства и Государственной Думой* [13].

Однако теоретически на наш взгляд Президент России может трижды (в Беларуси — дважды) вносить *разные* кандидатуры, совершенно не приемлемые для палаты, и в итоге добиться её роспуска.

Однако, Конституционный Суд России дал официальное толкование, постановив, что *«после трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ — независимо от того, представляется ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, — Государственная Дума подлежит роспуску»*[8].

Таким образом, Конституционный Суд РФ ответил утвердительно на последнюю часть вопроса. Однако, как отмечает российский профессор-конституционалист В.Е. Чиркин «с позиции этики такой ответ не вполне приемлем. Существует *джентльменское правило*: **не проси дважды об одном и том же, если тебе отказали**. Это правило тем более должно соблюдаться лицами занимающими **высокое положение**» [14, 71].

Вывод

Таким образом, право Палаты представителей дать или не дать согласие в данном случае — является одной из форм, хотя и слабого, но все же контроля Палаты представителей в отношении исполнительной власти.

Продолжение следует

Список использованной литературы

1. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Перевод с венгерского / А. Шайо. — М.: Юристъ, 2001. — 292 с.
2. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник / А.З. Георгіца — Чернівці: «Рута», 2000. — 424 с.
3. Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Е.В. Коврякова. — М., 2002. — 26 с.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1997. — 741 с.

[7] Логичнее, на наш взгляд, предоставить возможность нижней палате Парламента самой избрать Главу Правительства, раз он нуждается в её доверии.

[8] ***См. пункт 4 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации***

5. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. — 441 с.
6. Головатий С. Конституція 1996 року — це українська цінність. Але... / Розмовляв І. Капсамун // День. — 2011. — № 42–43. — 11 берез. — С. 4
7. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В.М. Шаповал. — 2-ге вид., перероб і допов.- Київ: Юрінком інтер, 2010. — 464 с.
8. Чикилев М. Парламентский контроль за исполнительной ветвью власти / М. Чикилев // Законность и правопорядок. — 2010. — № 2 (14). — С. 58–60
9. См.: Грануш А. Контрольные функции парламента, закрепленные в Конституции Республики Армения // Централизм, демократия и децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые аспекты: материалы междунар. научн. конф., Москва, 7–9 апреля 2005 г. / под ред. С.А. Авакъяна. — М.: Тк. «Велби», 2006. — 432 с.
10. Масловская Т.С. Институт президентства в Республике Беларусь: теоретические и конституционные основы / Т.С. Масловская. — Минск: БГУ, 2010. — 183 с.
11. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право: Учеб. пособ. — К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. — 416 с.
12. Василевич Г.А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий) / Г.А. Василевич. — 2-е изд. — Минск: Право и экономика, 2001. — 448 с.
13. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. Лучина к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ» от 11 декабря 1998 года № 28-П // Собр. законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 64.
14. Чиркин В.Е. К вопросу о точности конституционной терминологии / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2011. — № 2. — С. 63–73

Hireika A. Parliamentary control: Belarus and foreign experience (comparative law analysis) (part 1)

Article is dedicated to the important problems of the realization of the parliamentary control. Anticipating the examination of Belarusian model of parliamentary control, the author analyzes the controlling powers of foreign parliaments.

The performed analysis allowed the author to make a conclusion about the some differences in the realization by Belarusian parliament of the control function in comparison with the foreign constitutional practice.

Key words: parliament's control, parliament, government, parliamentary responsibility of the government.

ПАРЛАМЕНТ 2.0: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Юрій СТАНОВИЧ,
Київський університет права НАН України

У статті з міждисциплінарних позицій розглянуто можливості застосування WEB 2.0 в парламентській діяльності в широкому контексті розвитку електронної демократії, електронного урядування, електронного суспільства та акцентовано увагу на ключовому значенні в цьому плані концепції відкритості як визначального принципу.

Ключові слова: відкритість, процес прийняття рішень, демократична співучасть, онлайн-комунікація, дорадча демократія, інновації, ІКТ, WEB 2.0, вікі, електронна нормотворчість.

Демократичний розвиток та його потенційні можливості в сучасних умовах забезпечуються не тільки внутрішніми чинниками, впливом глобальних та регіональних факторів, станом правової і політичної культури суспільства, а й потужним розвитком інформаційно-коммунікаційних технологій (ІКТ). Вивчення проблематики діяльності парламенту в контексті забезпечення його відкритості, комунікації з суспільством значно активізувалося в Україні останнім часом з політологічного, правового, філософського, соціологічного бачення. В цьому плані плідно працюють О. Балинська, О. Богачова, Н. Гаєва, А. Євгеньєва, Е. Кац, Д. Ковриженко, О. Маруженко, А. Погорєлова, А. Токарська, О. Чебаненко, Ю. Шкарлат та інші в результаті зібрано і проаналізовано значний матеріал, зроблено аргументовані і доречні висновки та пропозиції. Проблема ж полягає в тому, що бурхливий розвиток ІКТ та визначальність його впливу на сучасне суспільство постійно спонукає розвиватися, освоювати нові технології та формати, більш ефективно їх використовувати в різноманітній діяльності. Відставання в цьому плані створює серйозні виклики, загрози, конкурентні втрати для суспільств та держав. Акцентуючи увагу на потужний вплив WEB 2.0 на розвиток різних сфер суспільства, доводиться констатувати недостатність вивчення та аналізу можливостей використання WEB 2.0 як взагалі в публічній сфері в Україні, так і в парламентській діяльності. Саме це і актуалізує необхідність вивчення даного питання.

Звернемо увагу на суть терміну WEB 2.0. Загальновизнаний автор цього терміну Т. Орейлі характеризує його як не просто інтеграцію сервісів, а використання колективного розуму, що вкрай важливо для розуміння суті сучасної філософії онлайнової відкритості влади (а відтак — і всього суспільства) та ключових понять колективної співпраці. Ще одне пояснення Орейлі WEB 2.0 (яке уточнює його суть і механізми реалізації в публічній сфері) як засобу та методики створення систем, які через мережеві взаємодії стають тим кращими, чим більше людей їх використовують [7].

Показовою в цьому плані є постать вченого зі США Бет Новек, котра в останні роки яскраво заявила про себе як про оригінального мислителя, організатора та практика, що добивається успішної реалізації своїх ідей. Минулого року Новек ввійшла в сотню найбільш творчих людей в бізнесі за версією журналу «Фаст компані». Нещодавно вона призначена радником Прем'єр-міністра Великобританії Д. Камерона, успішно пропрацювавши перед цим в адміністрації Президента США Б. Обами, який наступного дня після своєї інавгурації пообіцяв нову епоху «відкритості урядування». Він підписав відповідний Меморандум і заявив, що «ми будемо працювати разом для забезпечення суспільної довіри і створення системи прозорості, громадської участі та співпраці», які зміцнять демократію і підвищать ефективність урядування. Як керівник президентської ініціативи відкритості влади (opengov) Новек одержала можливість реалізувати свої наукові розробки на практиці.

ЇЇ книгу «Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful» цього року перевидано в аудіоформаті англійською, видано — китайською та арабською мовами [5]. Голова ради директорів «Google» Е. Шмідт підтримав ідеї, висловлені в книзі Новек, зазначивши, що видання дає урок в цьому плані для політиків — як поєднати теорію з практичними ноу-хау, пояснює, як політичні інститути можуть безпосередньо залучати громадськість для вирішення складних проблем і таким чином творити кращу демократію [3].

Новек в своїй книзі висловлює позицію, що громадяни повинні мати всю повноту можливостей співпрацювати з владою, використовуючи при цьому інноваційні підходи, методики і весь спектр можливостей ІКТ. Вона констатує той факт, що такий підхід — справа майбутнього. Поки що нові технології, які інтегровані в процеси демократичного управління, використовуються для обговорення, а не для співпраці, для отримання інформації, а не прийняття рішень. Web 2.0 має всі можливості допомогти громадянам ефективно співпрацювати з владою — і їх треба використовувати. Відсутність такої ефективної співпраці влади і громадян з використанням ІКТ створює великі проблеми для розробки та прийняття ефективних рішень.[5]. У «Wiki Government...» чітко визначено основні принципи та підходи, реалізація яких повинна забезпечити прогрес в цій сфері. Маючи вже значний досвід роботи керівником «opengov»-ініціативи в адміністрації Обами, Новек у своєму виступі в березні 2011 року

в канадському парламенті сформулювала і роз'яснила десять основоположних рекомендацій, які, на її погляд як теоретика і практика, є важливими для просування ідеї відкритості в публічній сфері.

1. *Будьте відкритими* — влада повинна працювати для всіх. Контракти, гранти, законодавство, діючі норми і політика мають бути прозорими. Відкритість дає людям інформацію, як працюють демократичні механізми і як скористатися ними, взявши участь у виробленні політики.
2. *Відкрите урядування означає відкритий доступ* — всі дані, створені за рахунок платників податків, грантів чи контрактів, повинні бути доступні безкоштовно. Платник податків не повинен сплачувати за одні і ті ж послуги двічі.
3. *Відкрита влада повинна бути продуктивною* — треба вкладати людські та фінансові ресурси для того, щоб оприлюднити дані, яких люди очікують і будуть використовувати. Посадовці мають спрогнозувати ці процеси і водночас залишатися відкритими для тих непередбачуваних варіантів, які за допомогою громадськості покращують роботу.
4. *Активізуйте співпрацю* — недостатньо бути прозорими — посадовці повинні зробити наступний крок вперед і активно залучати для вирішення питань тих, хто має знання і досвід, може допомогти. Тому процес нормотворчості необхідно відкрити для громадськості чимраніше, щоб дозволити людям взяти в ньому широку участь, надаючи не тільки коментарі,а й конструктивні альтернативні пропозиції. Необхідно узаконити процедуру, яка обов'язково передбачає громадську участь у розгляді проектів нормативно-правових актів та процесі прийняття рішень в публічній сфері.
5. *Неохідно цінувати дан і* — це дає можливість формувати правильну політику в реальному часі. За допомогою даних ми можемо виміряти продуктивність, визначити, що працює ефективно і змінити те, що не є таким. Публікація даних, отриманих у зв'язку з проведенням нової політики, а також даних краудсорсінгу, зібраного за межами уряду, дозволяє впроваджувати інновації у розробці політики. Крім того, відкриті дані також мають значний потенціал для створення економічних можливостей.
6. *Будьте швидкими* — необхідно сприяти інноваціям, які можуть бути реалізовані протягом 90 днів або раніше. Вимога до організації діяти більш швидко ставить перешкоди бюрократії і заохочує творчі мозкові штурми та інновації.Потреба швидких дій також формує необхідність шукати допомогу в тих, хто може її надати.
7. *Робіть більше, витрачайте менше* — слід пропонувати такі рішення, які підштовхнуть до розв'язання проблем і водночас скоротять витрати. Науково-технічний прогрес створює нові шляхи і можливості, які слід визнати і реалізувати. Інновації в кінцевому підсумку ведуть до більшої ефективності і генерують активнішу участь.
8. *Інвестуйте в платформи* — до тих пір, поки процеси доступу до інформації, рейтинги та управління записами будуть здійснюватися в аналоговому, а не цифровому форматі, реалізувати ідею відкритого урядування буде дуже важко. Співпраця влади та громадськості потребує сучасних інструментів для залучення до мозкових штурмів, розробки та перегляду політики та інших видів діяльності в сфері урядування.
9. *Інвестуйте в людей* — змінити культуру влади неможливо тільки політичними заявами. Важливо забезпечити, щоб політика дала людям можливість домагатися демократичних альтернатив і проводити відкриті інновації.Слід передбачити створення офісів з інновацій, розвитку демократії та технологій та призначити їх керівників.
10. *Проектуйте демократію* — завжди з'ясовуйте позицію громадськості сучасними засобами (якщо законодавство дозволяє активне і конструктивне співробітництво), використовуйте здібності та ентузіазм людей заради колективного блага. Недостатньо просто виставити проблеми на Facebook або Twitter. Процес повинен бути чітко спланований з використанням інструментів, які забезпечать значущу і керовану участь чиновників та громадськості [2].

Для модернізації суспільства, влади, парламенту в сучасних умовах вкрай необхідна усвідомлена підтримка громадян — і це в змозі забезпечити ІКТ в процесі нових форм взаємодії згідно принципів деліберативної демократії [4]. Застосування інформаційних технологій у нормотворчій діяльності розширює спектр правових інструментів, забезпечує гнучкість правового реагування на зміни і тим самим гарантує оптимальний, сталий та прогресивний вплив на суспільний розвиток. Саме Бет Новек як автор знакової в цьому плані публікації в 2004 р. В «Emory Law Journal» проголосила електронну революцію в нормотворенні, давши значний поштовх для розробки концепцій і методик електронного нормотворення [6].

Ідеї Новек знаходять відгуки в багатьох країнах, чому сприяє її активна міжнародна діяльність та співпраця в рамках міжнародних організацій. Новек була модератором зустрічі у Вашингтоні 12 липня цього року в рамках партнерства відкритого урядування (Open Government Partnership (OGP). ***Представників 60 країн вітали Держсекретар США Х. Клінтон***

та міністр закордонних справ Бразилії А. Патріота. Слід відзначити, що після успішної реалізації під керівництвом Б. Новек «opengov»-ініціативи в США проект був запущений в глобальному масштабі Президентом США Б. Обамою під час його виступу на Генеральній Асамблеї ООН у вересні минулого року. Починаючи з січня цього року США та Бразилія спільно виступили координаторами робочої групи, створеної Бразилією, Великобританією, Індонезією, Мексікою, Норвегією, Південно-Африканською Республікою, США, Філліпінами та ***дев'ятьма організаціями громадянського суспільства для того, щоб обмінятися досвідом і обговорити шляхи підвищення прозорості, участі громадян, використання нових технологій, зміцнення системи управління та боротьби з корупцією [8]. Країни-кандидати повинні відповідати певним передумовам, серед яких — обовязкова публічність документів, які стосуються бюджету, забезпечення доступу до інформації для громадян та сприяння участі громадян у розробці державної політики.*** *Даючи поштовх міжнародному руху відкритості влади з трибуни Генеральної Асамблеї ООН, президент США Б.Обама закликав народи і держави зробити владу прозорою і підзвітною а через рік — в рамках ООН повернутися до цього питання з врахуванням напрацювань та проблем для того, щоб за допомогою нових технологій активізувати громадянську участь та зміцнити фундамент свободи, освітивши його новими можливостями. Саме в рамках цієї ініціативи професор Новек співпрацює з урядами різних країн, відвідує їх, беручи участь в різноманітних заходах з представниками Мексики, Естонії, Албанії, Кенії, Нікарагуа, Чілі, Ліберії, Монголії та інших країн, за участю ОБСЄ, Світового банку, Інституту Брукінгса, інших міжнародних та регіональних організацій, стимулюючи амбітні плани їх керівників такі як, скажімо, глави уряду Великобритації Д. Камерона (в якого віднедавна Б.Новек працює радником), котрий заявив у листі до членів уряду в червні 2011 року, що його країна стає лідером відкритості влади у глобальному масштабі. При підтримці Б. Новек та інших ентузіастів відкритості влади запущено ряд успішних онлайн-проектів, які грунтовно обговорюють дану проблематику та надають значний обсяг інформації щодо поширення ідей та практики відкритого урядування в світі.*

Напрацьований міжнародний досвід є цінним для постсоціалістичних країн, перш за все — для України, Росії, Казахстану, які лідирують за показниками розвитку інформаційного суспільства на колишньому пострадянському просторі. Слід сказати, що саме в Росії і Казахстані робляться певні кроки в плані застосування веб 2.0 в публічній сфері взагалі та парламентській діяльності зокрема. Нещодавно парламент Казахстану ухвалив рішення про те, що всі проекти нормативних актів, які розробляються, повинні оприлюднюватися в інтернеті і проходити грунтовну чітко виписану всебічну експертизу. *В Росії ентузіасти просувають програму «Дума 2.0», прийнято рішення про запровадження постійного моніторингу нормативних актів. Активізувалися в плані розширення відкритості влади та парламенту наші західні сусіди. Чехія, яка, головуючи в ЄС, робила значні зусилля для просування електронної демократії, активно займається проблематикою відкритості влади та технічними можливостями її реалізації. Польща як головуюча в ЄС в другому півріччі 2011 року восени у Варшаві проведе представницьку загальноєвропейську конференцію з питань розвитку електронного урядування та електронної демократії (вона традиційно проводиться раз в два роки), де питання онлайнової відкритості влади і парламентів, виходячи з проанонсованої політики, буде займати важливе місце. Тим більше, що саме Польща активно співпрацює в рамках міжнародного партнерства відкритості, аналізуючи і запозичуючи вдалий досвід інших країн.*

Очевидно, що Україні та її парламенту перш за все необхідно використати напрацьовані ефективні практики WEB 2.0 для розвитку, проте при цьому постійно відстежувати ситуацій в цій сфері для внесення оперативних коректив в плани та практику роботи. Тим більше, що обриси нашого спільного відкритого майбутнього проглядаються в різноманітних прогнозах. Серед них слід відзначити найбільш визнані, як от запропонований відділенням державного сектору економіки і державного управління ООН та Американським товариством державних службовців e-government index для цілей бенчмаркетінгу, який передбачив 5 стадій еволюції електронного урядування, остання з якої — безшовна (Seamless) передбачає повну інтеграцію громадян в електронне середовище, що корелюється з недавніми висловллюваннями Т. Орейлі — в недалекому майбутньому нас вже очікують значні зміни і *Web 3.0, який дасть технічну можливість швидко інтегруватися людям в електронне середовище шляхом простого створення численних додатків, що будуть доступні широкому загалу,* які працюватимуть на будь-якому цифровому пристрої (компьютери, мобільні телефони, ігрові консолі тощо) через свою швидку настроюваність і адаптивність. Подібної думки дотримується ще один гуру нових технологій — керівник Google Е. Шмідт Необхідно врахувати той факт, що на думку багатьох провідних вчених-суспільствознавців, на зміну представницькій демократіїї приходить деліберативна (дорадча), причому її демократичність пропорційна її інформаційній відкритості.

Так вважає, зокрема, керівник Всесвітньої соціологічної асоціації Мішель Вьєворкі.Такі тенденції ще раз підкреслюють важливість впливу ІКТ на розвиток демократичних процесів в майбутньому.

Підсумовуючи вище сказане, слід відзначити, що погляд на WEB 2.0 як комплексний підхід до організації, реалізації і підтримання WEB-ресурсів вимагає переформатувати підходи керівництва українського парламенту, його комітетів та апаратних підрозділів, народних депутатів до суті та форм онлайнової комунікації, звернувши особливу увагу на концепції та напрацьовані практики реалізації відкритості влади та суспільства. Стрімкий розвиток ІКТ та глобалізація ідеї відкритості роблять цей процес неминучим, причому зволікання несе значні втрати в плані загального та демократичного розвитку, посилює загрози та створює нові виклики для України. В цьому зв'язку Україні необхідно долучитися до глобального партнерства відкритого урядування (OGP), сприйнявши і ефективно використавши напрацьований досвід інших країн. Це тим більше важливо, що наші сусіди вже працюють в цьому проекті — Естонія, Латвія, Молдова, Польща, Словаччина.

Враховуючи, що існуюча нормативна база є недостатньою для створення відкритого, прозорого, підзвітного і відповідального парламенту, варто невідкладно конкретно задекларувати в будь-якій формі (за прикладом Б. Обами чи Д. Камерона) конкретні кроки для поступового вирішення питання.

Високо оцінюючи прийняття закону про доступ до інформації, поки що рано говорити про його ефективне використання як важливого сучасного механізму розвитку суспільства та демократії, тим більше — про глибоке усвідомлення необхідності реалізації принципу відкритості публічної влади та формування стійкої культури відкритого урядування і активної громадянської участі в ньому засобами ІКТ .

Потребує якнайширшої підтримки не раз висловлювана українськими дослідниками ідея про необхідність активної присутності комітетів та депутатів в мережі Інтернет [1], причому ефективність такої присутності і результативність комунікації з громадянами в сучасних умовах прямо пропорційна рівню та різноманітності використання технологій WEB 2.0 *(принципів колективної демократичної співпраці, використання блогосфери соціальних мереж, вікі-технологій тощо). Європейський досвід — яскраве цьому підтвердження.*

Не сприяє ефективному процесу прийняття законодавчих рішень поспішливість і недостатня комунікація законотворців з суспільством щодо позицій законопроектів, що спостерігається останнім часом в Україні — в результаті таких дій зростає недовіра громадян до парламенту, що негативно впливає на демократичний розвиток країни та формування політичної і правової культури суспільства.

Сучасний величезний обсяг інформації, що нерідко породжує ефект какофонії, неможливості її раціонального аналізу та сприйняття, ставить питання налагодження парламентом довірливого і стійкого онлайн-діалогу з суспільством на різних рівнях і в різних формах в координатах мережевого суспільства, тобто «на рівних», з наданням відкритого доступу до всієї наявної інформації, знань і можливостей, які можуть бути необхідні громадянам та онлайн-співтовариствам в процесі пошуку рішень, формування експертних висновків тощо. Необхідно урівняти парламентаря, експерта, активіста в інструментальних можливостях. Влада і суспільство повинні сприймати відкритість і необхідність та результативність спільної праці не тільки як принцип, а і як спільну цінність. Саме в цьому бачиться суть створення надійного і ефективного сучасного механізму парламентаризму з використанням WEB 2.0-технологій.

Список використаних джерел та літератури:

1. Чебаненко О.Д. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів // Часопис ПАРЛАМЕНТ. — 2010. — № 3. — С. 2–31
2. Beth Noveck Testifies In Canada On The Power Of Open Government// http://govinthelab.com/testimony-before-the-standing-committee-on-access-to-information-privacy-and-ethics-of-the-canadian-parliament-2/
3. Brookings Institution Press [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.brookings.edu/press/Books/2009/wikigovernment.aspx/–
4. Lathrop D., Ruma L. Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice, Sebastopol, CA:, USA: O'Reilly Media. 2010, 432 p.
5. Noveck B.S. Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful, Washington, DC, USA: Brookings Institution Press, 2009, 224 p.
6. Noveck B.S. The Electronic Revolution in Rulemaking // Emory Law Journal, 2004, № 53(2), pp. 433–519.
7. O'Reilly T. What Is Web 2.0 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: //http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html
8. Shift from eGov to weGov [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://blogs.worldbank.org/publicsphere/shift-egov-wegov

ПЕРЕДІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Мар'яна ОЗЕРОВА,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Парламентський режим, втім,
є ідеалом цивілізованих народів,
хоча в його основу закладено
психологічно хибну ідею, що багато
людей, зібравшись разом, швидше
дійдуть незалежного і мудрого
вирішення, ніж невелика їх кількість.
Густав Лебон. Психологія натовпу

«Кінець Середньовіччя ознаменувався істотними змінами в соціально-політичній структурі європейських країн. До числа цих змін учені відносять поділ влади на церковну і світську; введення прямого представництва шляхом виборів у парламент представників від населення, які перетворилися в такий спосіб з підданих у громадян; посилення ролі права як інструмента державної влади; упорядкування втручання держави асоціальні й економічні відносини. Найбільше яскраво перераховані віяння проявилися в парламентаризмі, зародження якого почалося в Англії. Саме англійський досвід — є зразком успішного формування парламентаризму, ставновлення якого, розглядається у наступній науковій статті «Історичне зародження перших ознак парламентаризму»...»

Ключові слова: парламентаризм, Англія, Іоанн Безземельний, Велика хартія вольностей, Рада королівства, граф Симон де Монфор.

Парламент і парламентаризм — поняття взаємопов'язані, але зовсім не рівнозначні. Парламентаризм не може існувати без парламенту, адже його підвалиною є саме сильний і повновладний парламент. Але парламентаризм є водночас вищою якістю парламенту.

У вітчизняній та зарубіжній конституційній літературі можна зустріти чимало дефініцій парламентаризму. Як правило, в них акцентується увага на тому, що парламентаризм — це система державного керівництва суспільством, для якої характерними є визнання провідної або особливої (істотної) ролі парламенту в здійсненні державно-владних функцій. Але таке визначення не розкриває змістовної характеристики цієї категорії.

Парламентаризм — це визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади в державі і суспільстві, при якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного й установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни. Отже, парламентаризм є вищою якістю функціонування парламенту в сучасних умовах [1].

Парламентаризм не слід пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління. Явище парламентаризму в тій чи іншій формі властиве кожній сучасній демократичній країні, воно є історично зумовленим наслідком суспільно-політичного розвитку.

Перші прояви парламентаризму можна виділити в VI ст. до н.е. В Афінах, де із складу найбільш заможних груп обирали колегіальний орган — раду чотирьохсот. Представництво встановлювалось від кожної так званої філи (племені), на які ще з часів родового устрою поділялось афінське суспільство. В подальшому установи представницького характеру створювались протягом майже всіх періодів існування давньогрецької демократії. Це ж саме стосується державно-політичної історії Стародавнього Риму. Однак усі ці установи були інститутами рабовласницької держави, а їхні склад та діяльність обмежувались інтересами панівної частини тогочасного суспільства [2].

Парламент виник спочатку в Англії ще в XIII ст., однак його структури і функції остаточно склалися значно пізніше. Він складався з двох палат: палати лордів — спадкоємних представників знаті і палати громад, у яку входили представники лицарства і городян. Ця структура майже не мінялася протягом століть.

У період станової монархії в Англії склалося установа, яка стала невід'ємною і з часом все більш значущою частиною державної організації країни — представницький парламент.

Своїм виникненням він був зобов'язаний як сталим до XIII-XIV ст. політичним формам взаємин станів Англії з королівською владою, так і особливостям ситуації в умовах кризи влади другої половини XIII ст. Чимале значення в цьому тривалому процесі зіграли і традиції залучення короною вищої знаті до вирішення державних справ, які походять до станової монархії.

Історичним початком станового представництва були збори васалів короля, які з середини XII ст. стали обов'язковою частиною державного життя.

До XIII ст. в Англії склалася сильна централізована влада, яка спиралася на підтримку лицарства, міст і вільного селянства. Королі прагнули зберегти встановлену рівновагу політичних сил.

Порушення цієї рівноваги сталося в правління Івана Безземельного (1199–1216) — молодшого сина Генріха II. Король вів невдалу війну з Францією, в результаті якої була втрачена велика частина англійських володінь. У країні через величезні військові витрати загострилися соціальні суперечності. Положення посилив конфлікт короля з папою Інокентієм III через призначення архієпископа Кентерберійського. Влітку 1215 спалахнуло повстання, очолили яке великі феодали — барони. У ньому взяли участь ті верстви населення, які раніше підтримували короля: духовенство, лицарі, городяни [3].

Іоанн Безземельний був змушений підписати пред'явлені йому вимоги. Цей документ, що складається з 63 статей, отримав назву Велика хартія вольностей («хартія» по-латині — «грамота»). Хартія представляла собою своєрідну конституцію (основний закон) феодальної монархії. У перших статтях король обіцяв не брати з васалів ніяких платежів без згоди «загальної ради королівства», до складу якого входили барони. Стаття 39 Хартії проголошувала, що ні одна вільна людина в Англії не може бути заарештована, ув'язнена, позбавлена майна і вигнана з країни інакше як «по законному вироку рівних і за законом країни». Стаття, яка встановила принцип недоторканності особистості, в той час реально могла захистити лише баронів. За статтею 61 барони отримували законне право розпочати військові дії проти короля, якщо він не буде дотримуватися Хартію. Хартія також містила ряд статей, вигідних для розвитку міст і торгівлі.

Проте з прийняттям Хартії смути в Англії не припинилися. Боротьбу баронів з сином Івана Безземельного Генріхом III очолив граф Симон де Монфор. В одній з битв король був полонений. У 1265 р. де Монфор скликав «Раду королівства», на якій окрім баронів та єпископів були запрошені також по два лицаря від кожного графства і по два представники від міст. Це і був перший англійський парламент. Незабаром він придбав більший вплив на державні справи. Англійський парламент не тільки вирішував питання про податки, а й отримав право видавати закони [3].

Після захоплення опозицією значної території і підтримки її Лондоном в червні 1264 р., Де Монфором (Монфор-л'Аморі — французький дворянський рід, молодша гілка Першого будинку графів Ено, який грав помітну роль в історії Франції та Англії в XII–XIII столітті.) був скликаний парламент в м. Лондоні.

У новий скликаний де Монфором парламент — у січні 1256 р. — були запрошені не тільки лицарі від графств, а й представники, які підтримали опозицію міст. Це стало народженням нової установи, де були представлені основні стани Англії.

З 1330 р. парламент збирався не рідше одного разу на рік (фактично частіше — до чотирьох разів протягом року, коли це вимагала політична ситуація). Засідання, за вирахуванням часу переїздів, свят і інших перерв, тривали в середньому від двох до п'яти тижнів. Оскільки парламент відкривався на запрошення короля, то його учасники збиралися в тому місці, де в даний момент знаходився королівський двір. Як правило, це було Вестмінтское абатство.

У 1343 р. парламент розділився на два зібрання (верхню і нижню, палати): палату лордів, члени якої призначалися королем з числа вищого духовенства і аристократів, і палату общин, де засідали представники лицарства і міст.

Назва нижньої палати походить від слова commons-громади. У 14 в. воно позначало особливу соціальну групу, що включала лицарів і городян

Члени нижньої палати — на відміну від лордів — отримували грошове забезпечення: лицарі графств — по чотири шилінги, городяни — по два шилінги за кожен день сесії. На початок XV ст. ці виплати стали традиційними [4].

Духовенство, крім архієпископів, єпископів і абатів найбільших монастирів, запрошувалися в палату лордів, брали участь у роботі парламенту лише на перших порах.

У XIV–XV ст. в суспільстві складається уявлення і про статус депутата.

«Він такий високий і могутній за своєю природою, що може створити закон, а те, що саме є закон, не може створити жодного закону»

Важливим елементом становлення системи державного управління в Англії стало розділення функцій королівської адміністрації (прообраз сучасної виконавчої влади) і парламенту[4].

Порядок розгляду питань і повноваження парламенту відпрацьовувалися протягом XIII–XIV ст. У XIV ст. англійський парламент мав у своєму розпорядженні законодавчу ініціативу, що означало: запропоновані палатою громад і схвалені палатою лордів парламентські закони (статути) затверджувалися королем. У ході тривалих суперечок і конфліктів парламент відвоював свої права в ко-

роля. У XIV ст. король Едуард II спробував обійти парламент і видати укази, що мали силу закону, однак парламент наполіг на тому, що ціль королівських указів тільки приведення до виконання діючих законів.

До середини XV ст. в Англії існувало два типи вищих правових актів. Король видавав укази (ордонанси). Парламентські акти, прийняті обома палатами і королем, також мали силу закону. Вони називалися статутами.

Палати прагнули впливати на призначення і відставку вищих чиновників королівства.

Судові функції парламенту також були вельми значними.

Боротьба між королем і парламентом продовжувалася кілька століть. За «Біллем про права» (1689) король був позбавлений права припиняти виконання законів без згоди парламенту, а парламент одержав право санкціонувати всі податки, право на петиції, свободу дебатів. З XVIII ст. англійські закони забезпечили незалежність депутатів парламенту від королівської влади, а з XIX ст. Англія стала класичною країною парламентаризму[4].

Під час революцій XVII–XVIII ст. і в ході подальшого суспільного розвитку в XIX ст. парламенти почали формуватись як справжні органи народного представництва. Їхні конкретні форми визначалися національно-історичними й політичними умовами відповідних країн. Однак вже в цей період подекуди простежуються певні зміни ролі парламентів у процесі здійснення державної влади, які в подальшому набули характеру загальної тенденції.

І в наші дні у парламентській практиці Англії зберігаються деякі елементи архаїчних поглядів на природу представництва. Зокрема, депутати палати громад титулуються за назвою тих округів, які вони представляють. Прийнятим є звертання в процесі парламентських дебатів не за прізвищем депутата, а саме за назвою його виборчого округу. Англійський парламент діяв на постійній основі.

Без установлення передісторії парламентаризму, можна констатувати, що виникнення парламенту фактично було природною реакцією проти деспотизму та специфічної тиранії феодального абсолютизму. Крім Англії, де з кінця XIII ст., ця установа мала як становий, так і територіальний характер.

Список використаних джерел та літератури:

1. Загальна характеристика інституту парламенту — Конституційне право зарубіжних країн [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://lection.com.ua.
2. Давньогрецький поліс. / Ю.В. Андреєв .Л.: Изд. БРЕШУ, 1976. — С. 343–356.
3. Пилсудский Юзеф. Легенды и факты. «Наленг». — М., 1990. — С. 145–156.
4. Гелд Д. Моделі демократії // Демократія: Антол. / Упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскип, 2005. — С. 155–175.

Ірина МЕЛЬНИК,
Волинський національний університет імені Лесі Українки

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ОБ'ЄДНАНІЙ НІМЕЧЧИНІ

Розглянуто особливості участі у законодавчому процесі громадян України та Федеративної Республіки Німеччини в міжелекторальних циклах. Встановлено роль та значення інституту лобіювання у прийнятті політичних рішень перехідного суспільства (Україна) та суспільства з вищим рівнем демократії (Об'єднана Німеччина).

Ключові слова: Україна, Федеративна Республіка Німеччини, демократія, міжелекторальний цикл, політичне рішення, законодавчий процес, лобіювання.

Постановка наукової проблеми та її значення. Вже понад двадцять років наша держава йде демократичним шляхом розвитку. За цей час ми спостерігаємо низку позитивних змін, зокрема: прийняття демократичної Конституції, в якій закріплені наші права та обов'язки, що отримали розвиток у низці нормативних актів. Ці закони та ряд інших нормативних документів підтверджують демократичність нашого суспільства, встановлюють правила, процедури та норми участі громадян у формуванні органів державної влади. Але вибори — це не єдиний прояв демократії та не єдина можлива участь громадян у законодавчому процесі.

Останнім часом дослідники приділяють значну увагу політичним групам, громадським рухам та об'єднанням, які прагнуть надавати систематичний і цілеспрямований вплив як на законодавчу діяльність, так і на процеси реалізації прийнятих законів та адміністративних актів. Ці групи називають «групами тиску» або «групами впливу». Тиск на парламент та адміністрацію (лобіювання) здійснюється з метою реалізації групових інтересів. Необхідність вивчення явища «лобіювання» зумовлюється тим, що участь в діяльності тієї чи іншої групи тиску є найбільш поширеною формою прояву політичної активності індивіда. Відмінністю українського лобізму є його прихований характер. Саме тому важливо розглянути цю проблему та показати позитивні моменти інституту лобіювання на конкретному прикладі. На нашу думку, це взаємовідносини німецького громадянського суспільства та представників влади у здійснені законодавчого процесу.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Джерельну базу статті складають: Конституція України (1996 р.), Конституція Федеративної Республіки Німеччини (1994 р.); проект закону «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» (1999 р.), законопроекти: «Про лобіювання в Україні» (1999 р.) та «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (1999 р.), положення «Про реєстрацію союзів та їх представників у Бундестазі», тощо.

Аналіз вітчизняного досвіду участі українських громадян у прийняті політичних рішень знаходиться у полі зору таких дослідників, як Абизов В., Бортніков В.І., Гелей С., Іванов О.І., Квятковський С., Кульчак К., Ротар Н., Рудич Ф., Тихомиров В.Б., Цимбурський В.Л. та ряд інших. Які охарактеризували розвиток лобізму в Україні, його позитивні та негативні сторони, важливість даного інституту для суспільства. Вивченням зарубіжного лобістського досвіду займаються такі дослідники, як Бєлов В., Вяткін К., Зяблюк Н., Іванов Н., Корявін Л, Прохода Н., Сергуліна А., Хомич А. та інші. Їх роботи дають можливість скласти уявлення про лобістську діяльність та нові лобістські технології. В описах зарубіжного досвіду політичного лобізму дослідники орієнтуються на традицію політичного плюралізму, що передбачає множинність розподілу урядової влади.

Метою статті є аналіз впливу громадян України або окремих груп чи осіб на прийняття управлінських рішень у міжелекторальні цикли (з урахуванням практики сучасної Німеччини), як одного з важливих складових демократичного суспільства.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Чи існують реальні важелі впливу на прийняття політичних рішень крім виборів? Яку участь бере пересічний громадянин у здійсненні влади у міжелекторальних циклах? Сьогодні в Україні беззаперечно існують свобода слова, плюралізм думок, та чи беруться ці думки та слова до уваги при прийнятті політичних рішень? На ці та інші питання можна відповісти проаналізувавши участь українських громадян у здійсненні процесу управління з урахуванням зарубіжного досвіду.

Держава, здійснюючи величезний вплив на життя суспільства не є ізольованою від об'єктів управління. В свою чергу суспільство, в особі окремих громадян, їх об'єднань, намагається впливати на процес прийняття та здійснення державою рішень. Однією з ефективних форм впливу на прийняття державних рішень є лобізм. Це повноцінний інститут який з'являється при досягненні різноманіття інтересів у суспільстві, що виникає внаслідок його соціальної диференціації, а також при розширенні доступу до влади на основі політичного плюралізму. У зв'язку з тим що влада не в змозі задовольнити одночасно інтереси всіх соціальних верств відразу, виникає проблема черговості їх

здійснення. Звідси прагнення різних груп і прошарків суспільства впливати на поведінку держави з метою здійснення політики в свою користь та стимулювати прийняття управлінських рішень вигідних для себе [4].

Політичний лобізм може приносити користь як всьому суспільству так і правлячій верхівці зокрема. Все залежить від проведення соціально-економічної політики та рівня громадянського суспільства. Тому доцільним є охарактеризувати позитивні та негативні риси політичного лобізму. Так, впливаючи на управлінські рішення, групи тиску змушують органи державної влади та управління прислухатись до потреб громадян; політичний лобізм виступає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, з допомогою якого мобілізується громадська підтримка або опозиція якогось законопроекту, тобто виявляється вплив на політику та створюються можливості для забезпечення інтересів меншості; він також втілює собою принцип свободи недержавних структур (за допомогою лобіювання вони самі прагнуть вирішувати свої проблеми); групи впливу дозволяють розширити інформаційно-організаційну базу прийнятих рішень і звертають увагу на нагальні проблеми та виступають у вигляді системи аргументації підготовки та прийняття відповідних актів; політичний лобізм можна розглядати як інструмент взаємодії представницької та виконавчої влади та як більш широкий засіб досягнення компромісів, спосіб взаємного урівноваження та примирення між собою різноманітних інтересів.

Серед недоліків політичного лобізму можна виокремити такі його риси: лобізм може стати інструментом пріоритетного задоволення іноземних інтересів на шкоду інтересам вітчизняним; групи тиску можуть виступати провідниками неправильного впливу на державні органи (тут йдеться про їх злочинні види); тут також має місце блокування потрібних для суспільства управлінських рішень на перевагу чиновницьких; лобізм іноді заважає стабільній і оперативній державній політиці, тому що може бути спрямований на другорядні питання; групи впливу можуть використовуватись для збагачення окремих прошарків, еліт (корумпований лобізм).

Явище лобізму, незважаючи на відносну його новизну, існувало і в радянській політичній системі. У цей час сформувалися традиції участі у прийнятті рішень, які були перейняті новою українською політичною системою. Серед цих традицій — широке використання особистих зв'язків і не зовсім законних методів, відсутність реальної конкуренції, непрозорість даного процесу. Розвиток лобізму в незалежній Україні мав ознаки тіньової участі у законотворчому процесі, відмінною рисою якого було створення політичних та бізнес-переваг неконкурентними методами. Одним з його головних складових — процес приватизації підприємств і майже паралельно — перерозподіл власності. Відповідно до цих традицій та ознак на сьогодні існує декілька проблем функціонування інституту українського лобізму, серед яких найголовнішими є:

- по-перше, спостерігається недостатній рівень активності громадянського суспільства. Адже демократія полягає не тільки у тому, щоб брати участь у виборах. Особливо актуальним це є для України, де запровадивши закриті виборчі списки, мінімізували вплив громад на своїх обранців. Тож конституційна стаття про народ, який є єдиним джерелом влади, відходить на другий план. Дещо змінити ситуацію можуть громадські організації, що перебувають у постійному зв'язку з громадами. Адже жоден орган місцевого самоврядування, жоден міський голова не в змозі вести повноцінного діалогу з населенням, тому що досить часто звертаються окремі громадяни з однаковими питаннями. Тому владі зручніше спілкуватися з громадою через інститути, зокрема неурядові організації. Доки суспільні відносини чітко не формалізовано, доти громадяни матимуть проблеми з відстоюванням свого конституційного права на участь у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення — і безпосередньо, і через інститути громадянського суспільства.
- по-друге — відмінністю практики лобіювання в Україні є відсутність нормативної бази такої діяльності. Проте деякі норми Конституції певною мірою дозволяють створити окремий закон чи підзаконний акт. Зокрема: народ є єдиним джерелом влади, народ здійснює свою діяльність безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5); гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань (ч. 1 ст. 34); кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (ч. 2 ст. 34); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38); усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади,

органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ч. 1 ст. 40); кожен має право на вільний вибір професії (ч. 1 ст. 43). Таким чином, реалізовуючи свої конституційні права громадянин має право обрати будь-який вид професійної діяльності, у тому числі лобістську [5].

– по-третє — специфікою української практики лобіювання є здійснення впливу та вирішення питань переважно через Кабінет Міністрів та Адміністрацію Президента. Причина криється у складності механізмів проходження законопроектів через Верховну Раду. Особливість сьогоднішнього періоду розвитку лобізму в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях. Одним із виразних шляхів розвитку процесу є активізація «третього сектору», тобто недержавних та некомерційних структур.

У Німеччині існування професійних і громадських лобістських організацій супроводжується своєрідними методами впливу на законодавчу і виконавчу владу, причому ставлення до них у суспільства і населення цілком лояльне. Слід зазначити, що тут в Основному законі також немає прямої згадки про лобіювання, але ефективно діє положення «Про реєстрацію союзів та їх представників у Бундестазі», яке регулює діяльність лобістів у Нижній палаті. Конституційною основою для інституту лобіювання є ст. 17 Основного закону Німеччини, яка передбачає право кожного самостійно чи спільно письмово чи усно звертатися із скаргами чи проханнями у відповідні органи та парламент [8].

Німеччина також немає єдиного федерального закону про лобістську діяльність. Її регламентує низка правових актів, що зумовлено специфікою політичної системи цієї держави. Серед них найбільш важливим та значним можна вважати «Єдине положення про федеральні міністерства». Згідно з цим документом, міністерства мають право залучати до роботи над законопроектами позавідомчих експертів, консультантів та інших представників «зацікавлених професійних кіл». Положення наділяє керівництво міністерства правом організовувати у міру потреби на тимчасовій або постійній основі різні дорадчі органи для вирішення своїх внутрішніх завдань у процесі підготовки законопроектів. Слід згадати «Регламент діяльності німецького Бундестагу», який передбачає можливість проведення в парламентських комітетах публічних слухань «експертів і представників інтересів». Однак необхідно додати, що з цього не випливає неодмінне і невід'ємне право лобістів бути присутнім на цих публічних слуханнях. У кінцевому рахунку кожен комітет уповноважений вирішувати, кого з представників треба заслухати. 1972 року був прийнятий закон, що передбачає обов'язкову публікацію в спеціальному виданні так званого «лобістського списку» — переліку різних спілок, об'єднань та їх персональних представників, які бажають отримати офіційний доступ до парламенту і федеральномго уряду [1]. Якщо розглянути практику нормативного регулювання лобіювання, то на думку фахівців, найбільш реально відображає політико-правові реалії, містить прозору процедуру виконання та має найбільший практичний ефект, нормативно-правове регулювання цього питання саме в Німеччині.

За виконанням законодавчих норм у Німеччині суворо стежать, однак, як показує практика, в даному випадку загальне правило не працює. У такій складній сфері суспільного життя, як політична, складно визначити межу, яка відділяє дозволене від недозволеного. Відомо, що відкриті слухання в комітетах Бундестагу часто бувають показними заходами для громадськості, а всі ключові питання вже вирішенні заздалегідь, в кулуарах [1].

Законодавство Німеччини уникає використання терміну «лобізм» який скоріше має негативне значення. Частіше вживається вислів «групи інтересів». Основним об'єктом лобіювання у Німеччині є уряд на чолі з федеральним канцлером. Безпосередня взаємодія між групами інтересів та державно-адміністративним апаратом тут, як правило, має форму консультацій. Для цього при урядових інституціях діють різноманітні ради, комісії, комітети, які не мають визначеного юридичного статусу, а тому не потребують для свого створення або ліквідації жодних адміністративних процедур. Це робить такі організації однією з найзручніших форм контакту «груп інтересів» з урядом.

Аналіз світової практики показує, що зазвичай реалізуються дві основні стратегії в урегулюванні лобістської діяльності: врегулювання з допомогою кількох спеціальних нормативно-правових актів. Наприклад, таких як: порядок реєстрації представників асоціацій, груп та об'єднань, які захищають певні інтереси, при парламентах, а також — межі та параметри взаємин лобістів і представників влади. Такий варіант реалізовано в Німеччині та він є найбільш дієвий; прагнення врегулювати лобістську діяльність в органах влади ухваленням відповідного закону (США) [2]. Таким чином, легалізація лобістської діяльності уможливлює прозорі взаємини влади та бізнесу, аби виборці бачили, чиї інтереси відстоює певний політик.

Проте, з приходом кожної нової політичної команди до влади в Україні, ними постійно декларується про безумовну відданість принципам демократії та вжиття на майбутнє заходів щодо поліпшення її стану в Україні. Утім незалежно від кольору конкретних політиків можна відверто сказати одне, що сьогодні вітчизняні можновладці не хочуть ділитися своїми владними повноваженнями з тими хто їх обрав. Підтверджень цьому є достатньо в українській конституційній практиці. Це і блокування прийняття Законів України про всеукраїнський та місцевий референдум, прийняття відверто зручних для влади виборчих законів, ігнорування питання прийняття Закону України «Про лобіювання» тощо.

Доцільним є нормативне врегулювання цього питання у вигляді окремого Закону чи нормативно-правового акту, в якому можна було б закріпити: визначення поняття «лобіювання», а також суб'єкт лобіювання, як фізичної так і юридичної особи; визначити порядок взаємодії з клієнтами та органами державної влади і місцевого самоврядування; розповсюдити сферу дії закону на лобістську діяльність в органах державної влади і місцевого самоуправління, заборонивши таку в суді та правоохоронних органах; розглянути внутрішній лобізм, легалізувати його в законодавчому та представницьких органах, передбачити обов'язок депутатів перед обговоренням питань оголошувати свою зацікавленість. Контроль за внутрішнім лобізмом покласти на профільні комісії з питань регламенту та етики; закріпити в Законі прийнятні методи лобістської діяльності і ввести санкцію за протиправні методи лобіювання; закріпити права лобістів, порядок їх реєстрації з метою стимулювання виходу з «тіні».

Спроби вирішення питання законодавчого регулювання інституту лобізму, однак, були здійснені. Так у 1999 році було подано до Верховної Ради України два законопроекти: «Про лобіювання в Україні», внесений народним депутатом І. Шаровим, та «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України», внесений народним депутатом Ю. Сахном. Обидва проекти не були розглянуті парламентом, а отже, відповідно до Регламенту Верховної Ради України, їх зняли з розгляду [7].

Щоправда, існує незареєстрований проект закону «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» (1999 р.) розроблений народним депутатом А. Ткачуком. Кожен із цих проектів законодавчих рішень має як свої переваги, так і недоліки. Зокрема, згідно проекту даного закону лобіювання визначається як — діяльність громадян і їх об'єднань будь-якого виду та форми, не заборонених законом, в тому числі політичних, релігійних, профспілкових, комерційних, жіночих, молодіжних тощо, зареєстрованих як «лобісти» для легального впливу на органи законодавчої і виконавчої державної влади та органи місцевого самоврядування, метою якої є відстоювання інтересів різних зацікавлених верств та груп населення в здійсненні певної економічної, соціальної, культурної політики в Україні, сприяння у здійсненні державою протекціоністської політики на національному, регіональному, галузевому рівнях, формування системи практичної реалізації відповідних політичних і соціально-економічних програм, формування певної громадської думки в державі [6, 1].

Проте значні концептуальні розбіжності між українськими проектами та аналіз міжнародного досвіду дозволяють говорити про те, що немає єдиних стандартних підходів до законодавчого регулювання лобістської діяльності у наших політиків.

Висновки і перспективи подальших досліджень. В Україні лобіювання сприймають як нелегітимний процес: для нього досі не встановлено правил, а самий лобізм часто асоціюють з корупцією. Тим часом відстоювання інтересів певних груп суспільства (бізнесменів, пенсіонерів, національних меншин) давно стало звичною практикою в багатьох розвинених країнах. Адже лобіювання є тим інструментом, який дає змогу різним групам інтересів долучатися до процесу ухвалення рішень і вироблення політики. Лобіювання — це процес впливу груп, які сформовано навколо спільних інтересів, на владу (уряд, парламент) для ухвалення певного нормативного правового акта або рішення [6].

Сьогодні більшість громадян реально беруть участь у вирішенні державних справ під час проведення тих чи інших виборів. У міжелекторальний цикл пересічний громадянин наразі не має ефективних важелів впливу на владу та її рішення. Але ж, демократія, і це добре зазначено у чинній Конституції України, не обмежується лише інститутом виборів у нашій державі. Демократія вимагає постійної комунікації між владою та громадськістю. Завдяки цьому органи влади завжди тримаються у фокусі нагальних суспільних проблем, а громадяни, у свою чергу, мають можливість бути долученими до вирішення тих чи інших питань на нормативному рівні, що значно посилює правореалізаційну практику ухвалених рішень. Якщо ж така комунікація є відсутньою у державі, то це веде до ізоляції представників влади від суспільства та посилення невдоволення громадян, обраних ними представників, що у свою чергу стримує дії влади.

Таким чином, в Україні потрібно впроваджувати механізми, які б надавали можливість кожному громадянину донести свою думку до влади при прийнятті нею нормативно-правових актів. Таким механізмом, як свідчить досвід багатьох демократичних країн, зокрема Німеччини, є узаконений інститут лобіювання. Легітимація останнього значно оптимізує демократичні перетворення в Україні та сприятиме поліпшенню міжнародного іміджу України.

Ефективність аналізу вітчизняної та зарубіжної громадської активності може стати предметом подальших досліджень. В майбутньому передбачається порівняння явища політичної участі України та Німеччини, зокрема найвиразнішого його прояву — виборів та виборчого процесу як такого.

Список використаних джерел та літератури:

1. Буряг Р. Регулирование лоббизмом в странах ЄС / Р. Буряг // Право и защита. — 2009. — № 9. — 67 с.
2. Дебора С. Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень / С. Дебора. — К. : Альтернативи, 2000. — 300 с.
3. Зущик Ю. Лобізм — корупція — реформи / Ю. Зущик // Контекст. — 2009. — № 7. — 101 с.
4. Исаев Б. Теорія политики / Б. Исаев. — СПб.: Питер. — 2008. — 86 с.
5. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Станом на 1 січня 2006 року. Офіц. вид. — К.: [б. в.], 2006. — 124 с.
6. Проект закону «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади». — К. : Право. — 1999. — 12 с.
7. Шрамович В. Особености національного лоббизма / В. Шрамович // Известия в Украине. — 2008. — № 3. — 48 с.
8. Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland. — 4. Aufl., Stand: 15.11.1994. — Baden-Baden: Nomos Verl. — Ges., 1994.

Мельник И.В. Особенности процесса лоббирования в Украине и Объединенной Германии. Рассмотрены особенности участия в законодательном процессе граждан Украины и Федеративной Республики Германии в междуелекторальных циклах. Установлена роль и значение института лоббирования в принятии политических решений переходного общества (Украина) и общества с высоким уровнем демократии (Объединенная Германия).

Ключевые слова: Украина, Федеративная Республика Германии, демократия, междуелекторальный цикл, политическое решение, законодательный процесс, лоббирование.

Melnik I. V. Features lobbying process in Ukraine and the united Germany. The features of participation in the legislative process of citizens of Ukraine and Federal Republic of Germany mizhelektoralnyh cycles. The role and importance of the Institute of lobbying in political decision-making transitional society (Ukraine) and society with a higher level of democracy (United Germany).

Key words: Ukraine, Federal Republic of Germany, democracy, mizhelektoralnyy cycle, political decision, the legislative process, lobbying.

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В КОНТЕКСТЕ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дмитрий ГОНЧАРЕНКО,
Российская академия правосудия

Ключевые слова: политические партии, выборы, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Политические партии — важный институт развитого демократического общества. В современном российском государстве политические партии на федеральном уровне приобрели определяющее положение, так как именно по пропорциональной системе представительства избирается Государственная Дума Российской Федерации. Актуальность темы правового исследования состоит в том, что, ввиду последних изменений законодательства, видоизменяется сущность политической партии, заложенная теоретиками прошлого. Существуют ли проблемы правового характера при осуществлении деятельности политическими партиями России? И если существуют то, какие действия по нормализации их правового состояния можно совершить. Именно эти вопросы я постараюсь осветить в своей работе.

Для начала надо уяснить, что же есть политические партии и какова их природа. Со времени появления партий на политической арене они рассматривались как часть (от лат. — pars, parties — часть, участие, доля; фр. — parti; нем — partei; англ — party) определённых социальных слоёв, выражающих и отстаивающих интересы во властных органах общества. На последующих этапах развития общества появилось определение партии как группа людей борющихся за общее благо на основе единых для всех её членов принципов. Как отмечает В.П. Пугачев «особенностью этого определения является акцентирование внимания на стремлении партии представить свои цели как общее благо, интересы всего государства». Далее происходит сильный скачек в популярности политических объединений, и партия выходит за рамки её основных функций — выражения и отстаивания интересов части социума.

Приходится констатировать, что партия начинает претендовать на решающую роль в осуществлении деятельности государства, и становится сильным инструментом в политической системе общества. Появились конкурентная, классовая и интеграционная определения политических партий.

Согласно конкурентной дефиниции Й. Шумпертера, партия — это группа, члены которой действуют совместно в конкурентной борьбе за власть. По классовому определению Карла Маркса, политическая партия — это политическая и идеологическая организация определенного класса или социальной группы, имеющей целью в результате выборов, а так же иными путями завоевать государственную власть либо удержать её в рамках реализации своих, прежде всего интересов. По интеграционному определению Маркса Вебера партии — это (формально) свободные общественные объединения, ставящие целью привести их руководителей к власти и предоставить их активным членам реализовывать свои деловые цели или получить личные выгоды. На мой взгляд в условиях современной российской политической обстановки наиболее точно отражающим природу партий является классовый подход К. Маркса. Вполне очевидно, что главной целью любой политической партии современной России и не только, является участие в управлении делами государства посредством непосредственного избрания в государственный аппарат.

Проблема теории политических партий и практики их функционирования занимала весомое место в исследованиях отечественных мыслителей. Большинство из них склонялись к европейскому представлению о политических партиях. Иную сущность политических партий раскрыли в своих работах такие ученые как М.Я. Острогорский, М.Н. Новгородцев, И.А. Ильин. Они же говорили что политические партии это нечто иное, как партийная «машина» и средство вербовки голосов избирателей.

Так же невозможно обойти вниманием труд М. Дюверже — «Политические партии». Эта книга благодаря глобальному характеру темы, широте и разнообразию эмпирической базы и уровню теоретического исследования давно приобрела мировую известность. М. Дюверже считал, что современной можно назвать ту партию, которая складывается в эпоху становления всеобщего избирательного права как единственного способа легитимации власти и качественного расширения прав парламента; они возникли в неразрывной связи с крушением абсолютистских феодальных режимов, сословно-иерархической структуры средневекового общества, авторитарной политической власти и цензовых избирательных режимов. Современная партия согласно Дюверже — это партия, способная реализовывать всеобщее избирательное право и завоевывать парламентское большинство путем

нормального использования институтов демократического общества. При этом Дюверже не уточняет критерии нормального института демократического общества. Ключевым же положением по Дюверже можно считать его теорию о раскрытии сущности политических партий в их организационной структуре. Сущность современных политических партий полнее и глубже всего раскрывается в их организации; партия есть общность на базе определенной организационной структуры; характер этих базовых структурных единиц и способ их интеграции в единое целое существенным образом влияет на её социально-классовый состав и доктринальное единство; эффективность деятельность партии и даже сами принципы и методы этой деятельности непосредственнее всего определяются в самой устойчивой характеристикой партии — ее базовой организационной структурой. На мой взгляд, роль организационной структуры партии была переоценена в труде Дюверже. Безусловно, организация и функционирования такого аппарата власти как политическая партия невозможно без четкой организационной структуры но эта составляющая одна из многих наравне с правыми основами организации партии, грамотной и доступной программой деятельности и тд. Так же примечательным в работе Дюверже на мой взгляд является мнение что партии постепенно начинают превращаться в «машины» или «аппараты». И это по мнению Л.М. Карапетян призвано доказать утрату политическими париями своей принадлежности к определенным слоям общества и превращение их в машину или организацию для определенной специфической деятельности.

Так же интересно представление о политических партиях и выборах ученых-мыслителей дореволюционного периода. Весьма занимательным, на мой взгляд является труд О.Ю. Раковского — «Государственная Дума и политические партии». Автор говорит о том, что уже в тот период выборы в Государственную Думу являлись весьма массовым явлением и затрагивали все сферы жизни общества. «Когда двери Таврического Дворца открываются для представителей народа и в думском зале начинается обсуждение тех или иных вопросов — вся страна устремляет туда свои взоры и ждет. Одни ждут с терпением другие с покорностью, третьи с злобой и ненавистью но все осознают что от того или иного решения вопроса зависят самые насущные их интересы. Поэтому интересно знать кто и каким образом решает все эти вопросы и какие вопросы вообще обсуждаются в стенах Таврического Дворца». Так же автор дает полную характеристику законодательства о Государственной думе и программы политических партий, которые имеют в думе своих представителей. Так же весьма занимательным является тот факт, что программа деятельности партий находящихся в Думе весела в самой государственной Думе — чтобы депутаты не забыли о своих обещаниях, а избиратели в свою очередь могли их контролировать и смотреть, не отходят ли они от намеченного плана.

Так же вызывает интерес работа Б. Чичерина «О народном представительстве». В своей работе автор говорит о том, что господствующая воля политических партий подавляет общую волю, т.е. она подавляет волеизъявление народа и автор указывает каким же образом это происходит: если состоится решение и с ним не будет согласен тот или другой, то побежденная сторона не только не отказывается от своих мыслей и желаний, а, напротив старается действовать с новой силой что бы привлечь большинство на свою сторону и восторжествовать над противником. Автор так же отмечает, что устранение института политических партий не поспособствует принятию решений выгодных для меньшинства. Так же автор рассуждает на тему, почему та или иная партия побеждает на выборах и как формируется общественное мнение, толкающее людей проголосовать за ту или иную партию. Организованные партии составляют меньшинство общества. Это деятельная его часть, та, которая ведет борьбу. За ней всегда стоит огромное количество людей, не завербованных в те или иные ряды партии, но примыкающие к ним смотря по обстоятельствам. Это толпа зрителей, которая руководствуется не определенной программой, а потребностями настоящей минуты. Она то и доставляет преобладание той или иной партии, подавая за нее голос. Действовать же на нее можно только посредством организованности партии, проникая повсюду стараясь распространить свои мысли и склонить на свою сторону беспристрастную массу. Так же Чичерин говорит о том, что партии являются «орудием политической жизни».

Известно, что конституция устанавливает основные положения основ политической и социально-экономической системы общества, статуса государственных органов и объединений граждан, прав и свобод человека и гражданина. А законы же, в свою очередь принимаются для реализации положений предусмотренных конституцией, применительно к конкретной сфере жизни общества, деятельности государственных органов и общественных объединений. Поэтому в законах о политических партиях устанавливается их правовая институционализация, а не конкретный правовой статус. Институционализация политических партий проявляется в двух взаимосвязанных процессах; конституционализции т.е. включение в конституцию основных принципов их статуса, и законо-

дательной институционализации, в результате которых правовое положение партий определяется законом достаточно детально. Как отмечает М. Дюверже, уставы и внутренние регламенты всегда описывают лишь ничтожную часть реальности, если они вообще описывают реальность; ведь на практике им редко следуют неукоснительным образом.

Конституция устанавливает основы институционализации деятельности государственных органов и общественных объединений граждан, а законы и уставы — институционализацию порядка их организации и деятельности.

В конституциях и законодательстве ряда стран наблюдается наличии различных направлений по определению роли и статуса политических партий. В странах англо-саксонской системы к оценке партий подходят как к «клубу граждан». В конституциях таких странах как Великобритания, Канада, США нет упоминания о политических партиях вообще. Нет в этих странах и какого либо законодательства о политических партиях, регулирующих основы их организации и деятельности. В конституциях Романо-германской системы права (ФРГ, Франция, Португалия, Румыния) содержатся положения о роли политических партий. Указывается на содействие выявлению политической воли народа, выражающего мнение путем голосования, а так же некоторые принципы организации их деятельности. В странах исламского фундаментализма (Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман и др.) политические партии запрещены. В этих странах партии существуют нелегально. В конституциях некоторых стран тоталитарного режима допускается деятельность только определенного числа конкретно названных партий (Индонезия, Сегал и др.).

Конституция Российской Федерации устанавливает признание политического плюрализма, многопартийности. (политическое многообразие, а не приоритет политических партий под другими объединениями граждан.) В.Е Чиркин отмечает что главное в деятельности политических партий — достижение политических целей, а не защита социальных и иных интересов своих членов, как, например, у профсоюзов... Если другие общественные организации наряду со своей главной задачей — защитой экономических социальных, профессиональных и иных интересов своих членов — могут оказывать давление, на государственную власть, то партии не ограничиваются давлением, они ставят целью получение большинства мест в парламенте, завоевание поста президента, создание правительства, собственно или в коалиции с другими партиями.

На мой взгляд, дифференциация правового регулирования деятельности общественных объединений позволит лучше учитывать их существенные особенности. Но она не сможет изменить установление конституции страны относительно равноправия участников всех объединений граждан в организации власти. Иначе возникнет парадокс, что интересы различных слоев населения защищают профсоюзы, а политические партии в свою очередь будут использовать профсоюзы для завоевания власти. Между тем в конституциях различных демократических стран сказано, что единственным носителем суверенитета является народ, а политические партии это лишь составляющая суверенитета.

В Конституции РФ указано, что «Общественные объединения равны перед законом»[9]. Между тем в Федеральном законе «О политических партиях» установлено, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и иные выборные должности. Очевидно, что данное положение противоречит принципу политического многообразия, равенства общественных объединений перед законом, а так же принципом участия граждан в управление делами государства. Имеется определение Конституционного Суда России об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Приятельчука Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав статьями 3, 4, 7 и 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В данном обращении гражданин Приятельчук, фактически оспаривал переход от мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, к пропорциональной, аргументируя свое заявление тем, что его фактически лишили права баллотироваться самостоятельно, не от партии. Конституционный Суд России отказал гражданину Приятельчуку аргументируя это так: «Согласно правой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в официально опубликованном и сохраняющем свою силу Определении от 20 ноября 1995 года №77-О, регламентация избирательных процедур может иметь, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций, а законодательным путем. От законодательного органа зависит, будет ли избирательная

[9] Ст.13 Конституции Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №7-ФКЗ и 30.12.2008 № 6-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря

система мажоритарной, пропорциональной или смешанной. Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности. Этот выбор осуществляет представительный орган — Федеральное Собрание в соответствии с правилами законодательной процедуры. В силу конституционного принципа разделения властей Конституционный Суд Российской Федерации не вправе подменять законодателя; согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» он решает исключительно вопросы права (часть третья статьи 3) и должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых, по сути, преобладают аспекты политической целесообразности».

Исходя из всего вышеизложенного, стоит внести следующие изменения в законодательство Российской Федерации касательно политических партий:

1) Стоит дополнить положение касательного, что только политические партии имеют право выдвигать кандидатов на должность депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2) Ввести смешанную систему избрания депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Стоит сочетать мажоритарную и пропорциональную систему представительства при проведении федеральных выборов. Данное изменение позволит гражданам Российской Федерации участвовать в управлении делами государства, а именно осуществлять законодательную власть, без обязательного членства в политической партии. Именно такое соотношение мандатов в Государственной Думе можно будет считать демократическим.

Исследуемые в данной статье проблемы актуальны для Российской федерации и бывших стран СНГ. После развала СССР аналогичные процессы происходят во всех сферах жизни этих стран и подтверждают предсказания отечественных и зарубежных мыслителей о разрушительной природе политических партий. Данная проблема требует всестороннего исследования и реализации в практической политике новыми поколениями ученых и государственных деятелей.

Список использованной литературы:

1. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996 г.
2. Большой энциклопедический словарь / Под ред. Прохорова А.М. / М.: «Большая Российская энциклопедия«, 2001 г.
3. Бухарин Н.И. Избранные произведения-М: Изд-во политической литературы. 1988 г.
4. История России с древнейших времен до 1861 года. /Под ред. Павленко Н.И. — М.: «Высшая школа«, 2000 г.
5. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России. — М.: Изд-во «Юристъ». 2001 г.
6. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ и 30.12.2008 № 6-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.
7. Маркс К. и Энгельс Ф. Избранные произведения в трех томах. Том 3. М.: Изд-во политической литературы. 1970 г.
8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Приятельчука Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав статьями 3, 4, 7 и 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 ноября 1995 года № 77-О.
9. Теория государства и права курс лекций. / Под ред. Матузова Н.И. и Малько А.В. — М.: «Юристъ». 2001 г.
10. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.09.1999) / в ред. Федерального закона от 05.04.2009 N 41-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — N [42]. — Ст. 5005.
11. Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О политических партиях» (принят ГД ФС РФ 21.06.2001) «Российская газета», N 133, 14.07.2001.
12. Черниловский З.М., Всеобщая история государства и права. — М.: Изд-во «Юристъ». — 1999 г.
13. Чудаков М.Ф. Конституционное /государственное/ право зарубежных стран. — Минск: Изд-во «Харвест». 1998 г.

РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ МАНДАТА ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Эмиль АЛИМОВ,
Российская академия правосудия

Ключевые слова: мандат депутата, отчет депутата, отзыв депутата, избиратели, законодательный (представительный) орган.

Актуальность данной работы обусловлена необходимостью совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации, закрепления эффективных моделей взаимоотношения депутата с избирателями.

Данное исследование преследует решение следующих задач: повышение эффективности взаимодействия депутата с избирателями, формирование единого подхода к закреплению представительных отношений на уровне законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Решение вышеуказанных задач должно реализоваться посредством закрепления в федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» №184-ФЗ моделей мандата депутата, с прямой зависимостью от уровня представительства (местный, региональный, федеральный)[10]. Стоит закрепить понятия мандатов депутатской деятельности: императивного, свободного и полусвободного. Также для единообразного применения и понимания сути моделей депутатского мандата на всей территории Российской Федерации следует закрепить определение и механизм реализации понятий: наказ, отчёт, отзыв.

Говоря о мандате депутата, мы неизменно сталкиваемся с его двойственным характером. Мандат (лат. mandatum — поручение) 1) полномочие, наказ, поручение; 2) документ, удостоверяющий права и обязанности какого-либо лица. Таким образом, мандат, с одной стороны, это правоотношения между депутатом и избирателем по поводу реализации представительства интересов народа в законодательном органе, с другой — акт, которым избиратели наделяют депутата властными полномочиями.

Стоит рассмотреть три разновидности политико-правовой природы мандата депутата (вид мандата) депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации: императивный (в контексте местного самоуправления), свободный и полусвободный.

В общей форме императивность мандата следует рассматривать как категорическое, безусловное требование избирателей к депутату следовать их воле (элементы: наказ, отчёт, отзыв). Л.А. Нудненко утверждает, что «именно наказы, то есть обязательные поручения, определяют линию поведения, основные направления деятельности депутата как в представительном учреждении и его органах, так и в избирательном округе» [1, 86].

Как конституционно-правовой институт наказы должны представлять собой совокупность норм, регулирующих процедуру формирования, подачи, исполнения и контроля за исполнением обязательных поручений, даваемых избирателями депутату, в области экономического, социального и политического развития субъекта России.

Естественно, наказы, являясь формой реализации конституционного права непосредственного участия граждан в управлении делами государства, должны иметь законодательно закрепленный механизм: формирование предложений по наказам (процедура, время, субъекты, содержание, адресат наказа), принятие наказов (учёт, систематизация, проработка), выполнение наказов избирателей и контроль за наказами избирателей. В последнее время многие субъекты России отказались от практики использования данного проверенного временем института непосредственной демократии (Тюменская область, Пензенская область)[11]. Разумность и общественная значимость — принципы, которым наказ должен соответствовать. Целесообразно было бы сохранить данный институт на уровне местного самоуправления. Эффективность решения вопросов местного значения, а также реализации нужд бытового, социально-культурного характера была доказана многолетним советским опытом.

---

[10] Следует внести изменения и дополнения во вторую главу данного федерального закона; законодатель уже применяет принцип целесообразности, например, установив зависимость численности депутатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта России от численности населения субъекта (п 3 ст. 4)

[11] Интерес вызывает то, что, во-первых, практически все субъекты России за последние годы перешли на использование модели свободного мандата. Во-вторых, отсутствует аргументация перехода с одной модели на другую, хотя переход на свободный мандат упраздняет институты демократии, права населения на наказ депутату, отчет депутата перед избирателями, право отзыва депутата избирателями

Институт отчётов депутатов представительных органов государственной и муниципальной власти, выборных органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением как форма народовластия представляет собой совокупность норм, регулирующих официальный, периодический отчёт об итогах работы за определённый период времени и процедуру оценки этой работы избирателями. К сожалению, в большинстве законов субъекта Российской Федерации касательно отчётов говорится в общей форме, не конкретизируя механизма реализации.

Механизм проведения отчётов должен содержать следующие стадии: стадию собственно отчёта (урегулирование субъектов, процедуры, темы и периодичность отчёта), стадию оценки результатов отчёта и внесение предложений избирателями (урегулирование субъекта оценки, процедуры принятия решения, оформление отчёта), стадию реализации принятого на отчёте решения (урегулирование механизма реализации принятого решения по отчёту, или указание на акты, регулирующие его).

В отчёте перед избирателями депутат докладывает об уровне реализации требований, обращённых к нему, о соблюдении законодательства депутатом при осуществлении своих полномочий. Отчёт следует проводить не реже 1 раза в год, через каждые 12 месяцев. График отчётов должен утверждаться соответствующим органом. Депутат докладывает о качестве исполнения своих полномочий как члена представительного органа государственной власти, о своей активной деятельности на сессиях, при проведении единоличных либо коллегиальных проверок и осуществлении контрольных функций. Депутат при отчётах перед избирателями сообщает им о ходе выполнения наказов.

Если избиратели неудовлетворенны деятельностью депутата, они имеют право отозвать такого депутата. Необходимо отметить, что право отзыва депутата рассматривается как необходимость гарантии того, что определённые интересы по удержанию своих мандатов избранными депутатами не смогут помешать осуществлению воли народа по реализации данного права.

Институт отзыва — это специфический институт народовластия, возможный, но не обязательный, в процессе осуществления государственной власти и местного самоуправления, выражающий взаимоотношения выборных лиц с населением и их избирателями. Досрочное прекращение полномочий выборных лиц является формой ответственности их перед населением и избирателями.

Установление отзыва выборного лица расширяет возможности граждан по формированию дееспособных, авторитетных составов выборных органов местного самоуправления, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности юридических лиц. Право отзыва депутата или выборного должностного лица избирателями является не только одним из средств контроля избирателей за осуществлением ими своих полномочий, закреплённых законодательством, но и формой ответственности выборных лиц перед избирателями. К нему, как и к другим формам ответственности, необходимо подходить обоснованно. Право отзыва не должно быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы депутата или выборного должностного лица, создание препятствий его законной деятельности.

Право отзыва должно, как правило, использоваться в случаях, когда исчерпаны иные средства обеспечения деятельности депутата или выборного должностного лица. Отзыв депутата возможен в силу систематического виновного неисполнения депутатом своих депутатских обязанностей, в том числе по причине утраты каких-либо связей с избирателями, а также в силу действий, порочащих честь и достоинство депутата. В данном случае депутат подлежит отзывы за действия либо бездействия, которые негативно сказываются на его прямых обязанностях.

Отзыв инициируется при отрицательных результатах деятельности депутата, о чём ясно свидетельствует отчёт депутата перед избирателями о проделанной работе. Неподкреплённость нормы санкцией за невыполнение будет приводить к недобросовестному выполнению данной нормы обязанным лицом.

Стоит отметить, что по делу, рассмотренном в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. N 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва Московской областной Думы» от 28 апреля 1995 года в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по жалобе гражданки Н.А. Елисеевой [2]. Заявитель, являющаяся депутатом Московской областной Думы Российской Федерации, ссылалась на неконституционность положения о возможности отзыва её мандата, а именно на статью 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, и на статью 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с общими

принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом [3]. По мнению заявителя, Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», содержащий исчерпывающий перечень оснований прекращения депутатских полномочий, закрепляет один из таких принципов, который имеет значение для формирования системы представительных органов субъектов Российской Федерации[12].

Согласно статье 11 (часть 2) Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Конкретизируя это положение, относящееся к основам конституционного строя, статья 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации также закрепляет право субъектов Российской Федерации устанавливать систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. При этом статья 72 (пункт «н» части 1) относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов [2].

Вместе с тем Конституция Российской Федерации не запрещает субъектам Российской Федерации до принятия соответствующего федерального закона осуществлять самостоятельное правовое регулирование по предметам совместного ведения, включая установление принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, если это не противоречит основам конституционного строя и не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина.

Согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Следовательно, субъект Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах субъектов Российской Федерации института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина [2].

В соответствии со статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти. Институтом отзыва депутата эти права не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями. Отзыв влечёт прекращение полномочий избранного лица как депутата, но не нарушает установленного Конституцией Российской Федерации статуса этого лица как гражданина [2].

Однако по смыслу Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п. Сама процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного депутата, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке. Таким образом, установление института отзыва депутата законами субъектов Российской Федерации в настоящее время не противоречит Конституции Российской Федерации.

Свободный мандат депутата не предусматривает получение наказов избирателей, дачи регулярных отчетов о своей деятельности, отзыва депутата избирателями. Обоснованно оставить модель свободного мандата только на федеральном уровне (это обоснованно пропорциональной системой избрания депутатов), поскольку депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ действительно представляет весь народ России, на уровне субъектов России обоснован в большей степени полусвободный мандат, предусматривающий более тесную связь депутата с избирателями.

Стоит отметить, что при свободном мандате депутат несёт только политическую ответственность, выражающаяся в моральном осуждении действий депутата, а также отсутствие поддерж-

[12] Депутатский мандат гражданки Елисеевой Н.А. был отозван избирателями на основании Закона Московской области «О порядке отзыва Московской областной Думы»

ки на выборах данного депутата по истечении срока легислатуры. Роль наказов условно заменяет предвыборная программа, реализация которой покажет состоятельность народного избранника. Отсутствие гарантий выполнения предвыборной программы депутата должно предусматривать наличие права населения на отзыв, используемого на принципе разумности.

Устинов в 1912 году указывал на то, что «политическая эволюция парламентов всё более и более сообщает им всё более и более подлинный и глубокий представительный характер; каждый добросовестный депутат сознает, что его деятельность имеет тем больший смысл, чем искренне чувствует он себя представителем народа» [4, 3].

Прело характеризовал сущность свободного мандата депутата в следующем: «Задачей собрания депутатов является выражение общей воли — коллективной и публичной, воли государства, а не суммы отдельных волеизъявлений» [5, 61].

Для субъектов России наиболее оптимален полусвободный (смешанный) мандат депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Понятие «полусвободного» мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти РФ впервые было введено судьёй Конституционного Суда РФ Н.В. Витруком в своём особом мнении по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» [6]. По мнению Н.В. Витрука, мандат депутата представительных органов государственной власти субъектов РФ можно считать полусвободным, так как он жестко не связан с наказами избирателей и возможностью отзыва депутата за невыполнение наказов избирателей.

Л.А. Нудненко утверждает, что признаками, характеризующими полусвободный мандат, являются: во-первых, отсутствие наказов, роль которых выполняет предвыборная программа кандидата в депутаты, во-вторых, наличие тесных связей с избирателями, выражающихся в регулярных встречах и отчетах, в-третьих, возможность отзыва депутата избирателями.

Можно отметить, что существует, свободный мандат с факультативными обязанностями депутата, суть которого заключается в том, что депутат отчитывается перед избирателями, но при этом отсутствует процедура отзыва мандата депутата (Амурская область, Астраханская область, Брянская область и др.). Тем самым мы можем наблюдать ситуацию: неудовлетворительная отчетность депутата перед избирателями и при этом население избирательного округа не может отозвать мандат такого депутата, что само по себе является необоснованным, так как многонациональный народ России, как единственный источник власти, избирающий определенное лицо для представления своих интересов, должен иметь право контроля за текущей деятельностью избранника.

Введение прямой зависимости модели депутатского мандата от уровня представительства необходимо и потому, что в субъектах России необоснованно отдаление деятельности депутата от нужд населения, так как политические задачи на уровне субъекта Российской Федерации значительно менее объёмные, чем на федеральном уровне. Полусвободный мандат крайне благоприятен для субъектов России с небольшим населением за счет тесной связи депутата и избирателей (Чукотский автономный округ — 50 350 человек, Ненецкий автономный округ — 42 642 человек). В данном случае наличие свободного мандата необоснованно, так как формулировка данного мандата, оправданного на федеральном уровне, звучит как «представитель всего народа, всей нации». На уровне субъекта России депутат, в первую очередь представляет законные интересы своих избирателей, то есть населения конкретного субъекта России [7].

Принятие вышеуказанных изменений и дополнений в федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» необходимо для динамичного и эффективного развития взаимоотношений между избирателями и депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по поводу реализации конституционного права на представительство [8].

Список использованной литературы:

1. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. — СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004. — С. 475.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. N 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва Московской областной Думы» от 28 апреля 1995 года в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. — «Российская газета», N [7], 14.01.1997.

3. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ и 30.12.2008 № 6-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.
4. Устинов В. Теория народного представительства // Право. — 1912. № 19. — С. 107.
5. Прело М. Конституционное право Франции / под ред. А.З. Манфреда. — М., 1957. — С. 61.
6. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Витрука Н.В. в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации». — «Вестник Конституционного Суда РФ», N 5, 1996.
7. Статистика Росстата «Об оценке численности постоянного населения на 1 января 2010 г., на 1 января 2011 г. и в среднем за 2010 год».
8. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.09.1999) / в ред. от 25.07.2011 // СЗ РФ. — 1999. — N [42]. — Ст. 5005.

Марина РАБІНОВИЧ,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ПАРЛАМЕНТІВ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС ЯК ШЛЯХ ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ «ДЕФІЦИТУ ДЕМОКРАТІЇ»

Розглянуто інтеграцію парламентів держав-членів у механізм прийняття рішень ЄС як один зі шляхів вирішення проблеми «дефіциту демократії; проаналізовано новели Лісабонської угоди щодо ролі національних парламентів.

Ключові слова: ЄС, «дефіцит демократії», національні парламенти, багаторівнева система управління, Лісабонська угода

Вступ

Вивчаючи феномен об'єднаної Європи вчені прийшли до висновку, що Європа — не лише місце на карті, але й ідея. У своїй еволюції концепція об'єднаної Європи пройшла шлях від ідей М. Сюллі та Ж-Ж. Руссо до конституювання ЄС як наднаціонального об'єднання. На сьогодні, через ряд економічних, соціальних та інституційних причин, рівень легітимності ЄС падає. Однією з них є «дефіцит демократії».

Дослідженнями цієї проблеми займалися такі автори, як П. Кільмансег, Ж. Томасен, С. Уільям. Можливість вирішення проблеми «дефіциту демократії» шляхом акселерації ролі національних парламентів у процесі прийняття рішень розглядали К. Керсгберген та Ф. Кіівер.

Природа демократії ЄС відрізняється від демократії як політичного режиму держави через унікальність правової природи Союзу. Д. Вайлер, У. Хальтерн та Ф. Мейер у праці «Європейська демократія та її критика» пропонують оцінювати стан демократії в ЄС на трьох «рівнях»: міжурядовому, наднаціональному (на рівні інституцій ЄС); рівні Союзу.[21, 32] Як зазначають А. Фолсдал та Ю. Хікс, до об'єму поняття «дефіцит демократії» включаються такі явища:

- зростання ролі виконавчої влади у державах-членах;
- відсутність загальноєвропейських виборів;
- вузьке коло повноважень Європарламенту;
- складність та незрозумілість Євросоюзу;
- «розходження» між рішеннями Євросоюзу та «ідеальними уявленнями» громадян на національному рівні[10, 18–22].

Проблемні явища існують на всіх рівнях демократії. Із метою демократизації ЄС активно розробляється концепція багаторівневого управління, яка б забезпечила участь інституцій різного рівня у процесі прийняття рішень. Р. Гудлін у праці «Думки про демократію» виокремлює два виміри демократії: «внутрішній» («input») та «зовнішній» («output) [11]. Високий рівень «внутрішньої» демократії досягається за рахунок функціонування багаторівневої системи управління. Зовнішній вимір визначається корисністю рішення для якомога більшої кількості людей.

Х. Вос зазначає, що участь великої кількості акторів та інтересів у формуванні політики не завжди призводить до задоволення потреб населення.[22, 7] С. Андерсен та Т. Бьорнс у праці «Європейський Союз та руйнування парламентської демократії: дослідження постпарламентського управління» доводять те, що в ЄС значну роль у прийнятті рішень відіграють неурядові та непарламентські об'єднання. На їхню думку, така система управління більше відповідає сучасним суспільним процесам стратифікації, ніж територіальне представництво громадян. [5]

Втручання приватних інтересів у процес прийняття рішень ставить під питання їхню легітимність та відповідність суспільним інтересам.

Дана проблема, поряд із виявленою іншими дослідниками (О'Бренан, Рауніо) проблемою депарламентаризації [15] актуалізує питання ролі національних та місцевих парламентів в управлінні ЄС. Перш за все, національні та місцеві парламенти можуть, з огляду на проблеми держав-членів, формувати порядок денний для прийняття рішень, брати участь у законодавчому процесі, контролювати реалізацію рішень. По-друге, участь парламентів у процесі прийняття рішень вплине на рівень розвитку зовнішнього виміру демократії. На політичному рівні зростання їхньої ролі здатне вплинути на легітимність європейських рішень.

Т. Янс та С. Педрафіта виокремлюють три елементи проблеми депарламентаризації:

- Зменшення національної політичної автономії як наслідок переходу частини повноважень парламентів до європейських інституцій
- Порушення балансу законодавчої та виконавчої гілок влади у державах-членах. внаслідок структурного недоліку у представництві національних органів в механізмі ЄС

- Проблеми у доступу до інформації випливають із дисбалансу між представництвом гілок влади у механізмі ЄС, адже існує дефіцит інформації відносно європейських рішень, особливо на фазі, що передує законодавчій [12,19]

1. **Еволюція ролі національних парламентів у механізмі ЄС**

Із часів Маастрихтської угоди законодавець намагається надати національним легіслатурам можливість реалізувати свій потенціал у прийнятті рішень на рівні ЄС.

Перша згадка про роль національних парламентів з'являється у Декларації № 13, що доповнює Маастрихтську угоду. Декларація говорить про необхідність інтенсифікації участі національних парламентів у роботі ЄС та закликає до обміну інформацією між національними парламентами та Європарламентом. Амстердамська угода була доповнена Протоколом про роль національних парламентів.

Ряд питань щодо демократизації ЄС за рахунок збільшення питомої ваги національних легіслатур у системі прийняття рішень сформульовано у Лаакенській декларації про майбутнє ЄС. Якою є їхня роль у євроінтеграції? Чи мають вони грати роль у тих діях ЄС, де Європейський парламент позбавлений повноважень? Чи мають вони розглядати питання щодо розподілу компетенції між Союзом та державами-членами, наприклад шляхом попереднього контролю відповідності принципу субсидіарності? На всі ці питання дають відповіді акти Союзу.

Зміни у статусі національних парламентів планувалися у проекті Конституції для Європи. На 2004 рік найважливішими повноваженнями національних легіслатур мали бути право брати участь у формуванні точки зору країни (що має захищатися на міжурядовій конференції), ратифікація актів міжурядових конференцій, контакти із міністрами Ради ЄС та членами Європарламенту. Проект передбачав скликання Конвенту для внесення суттєвих змін до Установчих договорів. Члени парламентів отримували право представництва у Конвенті. У Проекті з'явилася система «раннього попередження»: якщо 1\3 членів національного парламенту вважає, що у пропозиції Комісії порушено принцип субсидіарності та протягом 6 тижнів заявляє про це, Комісія переглядає пропозицію. Багато з даних ініціатив пізніше знайшли своє відображення у Лісабонській угоді.

Уваги заслуговують зміни у становищі національних парламентів після впровадження у 2006 р. «ініціативи Боррозо», що направлена на подолання інформаційного дефіциту та залежності від урядів у питанні інформаційного забезпечення. З 2006 року Єврокомісія передає нові пропозиції та консультативні документи безпосередньо парламентам держав-членів.

2. Лісабонська угода про роль національних легіслатур у ЄС

Новим кроком у демократизації ЄС стала Лісабонська угода, яка передбачає ряд заходів щодо подолання «дефіциту демократії». Серед них:

- Розширення принципів репрезентативної та партиципарної демократії,
- Зростання кількості суб'єктів інституціональної системи, реформування її структури та порядку прийняття рішень
- Надання Європейській раді статусу інституту як спосіб укріплення правових засад його діяльності
- Зростання засад відкритості та гласності у законодавчому процесі
- Посилення ролі парламентських установ

Посилення ролі національних парламентів викликало резонанс у науковому колі. Ян Купер у праці «Віртуальна третя палата» для ЄС? Національні парламенти після Лісабонської угоди» стверджує, що національні парламенти у ЄС є колективним актором та формують віртуальну «третю палату» в рамках ЄС. Така інституціональна інновація є новим явищем у світовій історії демократії. Основна відмінність «віртуальної палати» полягає у тому, що її члени спілкуються лише он-лайн та формально не конституюють єдиний орган. [8, 4]

Тим не менш, національні парламенти отримали значну кількість важливих повноважень:

Право отримувати документи від європейських інституцій. Порівняно із «ініціативою Боррозо», список документів розширився. Відповідно до Протоколу про роль національних парламентів, він включає аконопроекти, порядки денні та протоколи засідань Ради ЄС, плани прийняття законодавчих актів та Щорічний звіт Рахункової палати

Участь у звичайній процедурі перегляду Установчих документів (ст. 48 (3) Угоди про ЄС [6, 48])

Значна роль у контролі над додержанням принципу субсидіарності. Детально механізм контролю описаний у Протоколі про принципи субсидіарності та пропорційності. Відповідно до ст. 5 Протоколу [16, 5], законопроекти мотивуються по відношенню до принципів субсидіарності та пропорційності.

Кожний законопроект включає картку з інформацією, що дозволяє оцінити додержання принципів субсидіарності та пропорційності.

Конструювання «системи раннього попередження», направленої на попередження порушення принципу субсидіарності. Автор законодавчої ініціативи передає законопроект до національних парламентів, що мають 8 тижнів для його перевірки на відповідність принципу субсидіарності та надіслання автору мотивованої думки. Кожний парламент має два голоси. Якщо одна третина національних парламентів висуне заперечення («yellow card»), автор законодавчої ініціативи має переглянути документ після чого може залишити його без змін, доповнити чи усунути з розгляду, мотивувавши своє рішення. Якщо рішення має прийматися у рамках звичайної законодавчої процедури, проста більшість національних парламентів висловить заперечення щодо пропозиції Комісії («orange card») та Комісія вирішить залишити ініціативу без змін, вона має представити мотивовану думку, у якій доведе, що документ відповідає принципу субсидіарності. Після цього матеріали направляються до Ради ЄС та Європарламенту. Якщо 55% членів Ради ЄС чи більшість депутатів Європарламенту, що беруть участь у голосуванні, підтримають національні парламенти у думці, що принцип субсидіарності порушено, законодавчу процедуру буде припинено. [6, 5; 7,12]

Можливість оскаржити в Суді ЄС порушення принципу субсидіарності

Рада ЄС забов'язана за 6 місяців повідомляти парламенти про намір використання процедури «перекидного мостику» з метою зміни законодавчої процедури або порядку прийняття рішення. Якщо навіть один парламент виступає проти зміни процедури прийняття рішення, процедура не відбувається. (ст.48 (7) УЄС та 81 (3) УФЄС) [6, 48; 7, 81]

Участь парламентів в оцінці політик ЄС у Просторі свободи, безпеки та законності (ст. 70 УФЄС) та оцінці діяльності Євроюсту (ст. 85 УФЄС) та Європолу (ст. 88 УФЄС) [7; 70, 85, 88]

3. Реалізація положень Лісабонської угоди щодо ролі національних парламентів

Здійснення більшості повноважень вимагає колективної роботи національних парламентів. Поставлені задачі стали поштовхом для активізації міжпарламентської комунікації та комунікації між парламентами та інституціями ЄС. Національні легіслатури спілкуються через Комітети з європейських питань постійних представників в інституціях ЄС та веб-сайт (Interparliamentary EU Information Exchange). Двічі на рік відбуваються Конференції Спільноти та комітетів з європейських питань (COSAC). Національні легіслатури зацікавлені у комунікації та апробації моделей впливу на управління ЄС. Відповідно до дослідження, що було опубліковано COSAC у 2005, вони використовують дві моделі моніторингу та участі у процесі прийняття рішень в ЄС: засновану на документації та мандатну [9].

Перша модель фокусується на аналізі документів ЄС. Друга — на впливі на національний уряд у особі міністрів, що беруть участь у роботі Ради. За матеріалами досліджень COSAC, що велися після введення «ініціативи Боррозо» парламентарі досі віддають перевагу мандатній моделі та зосереджують зусилля на національному рівні. Тим не менш, відстежується тенденція активізації комунікаційного каналу між Єврокомісією та парламентами.

Наразі COSAC та вчені зайняті вивченням результативності новел. Згідно щорічного звіту Комісії щодо відносин із національними парламентами [18], є ризик звуження простору для маневрів на переговорах у Раді Міністрів ЄС. Н.Ю. Кавешніков підтримує цю тезу та вважає, що втручання парламентів держав-членів матиме негативний вплив на діяльність інституцій ЄС, що задіяні у процесі прийняття рішень [2]. Однак, досвід «ініціативи Боррозу» показав, що далеко не всі національні легіслатури починають політику протистояння із виконавчою владою. Поряд із зазначеними моделями моніторингу, легіслатури використовують метод неформального впливу. Я. Купер визначає роль національних парламентів не як органів, що створюють політику (policy-making body), а як органів, що впливають на неї (policy-influencing body) [8, 8]. На нашу думку, використання впливу на виконавчу владу суперечить ідеї діалогу між автором законодавчої ініціативи та національними парламентами.

У дослідженнях COSAC та наукових працях виокремлюється цілий ряд інших факторів, які можуть стати на заваді ефективній участі національних легіслатур у процесі прийняття рішень ЄС. Перш за все, роль національних парламентів залишається консультативною, адже вони не можуть ані повністю заблокувати законопроект, ані запропонувати поправки чи виступити із законодавчою ініціативою. По-друге, вони не можуть аналізувати готові закони. По-третє, не всі легислатури мають технічний потенціал для обробки тої кількості законодавчих ініціатив, що надходять до них. [9]

Занепокоєння викликають фактори, що впливають на ефективність роботи системи «раннього попередження». Серед них можна назвати наступні:

8 тижнів є занадто коротким терміном для перевірки законопроекту на відповідність принципу субсидіарності

Члени парламентів зазнають труднощів через важкість відокремлення питань, пов'язаних із принципом субсидіарності від питань, що стосуються принципу пропорційності

Окремі депутати вважають, що більш доречним було б проводити перевірку правових основ, на яких ґрунтується зміст законопроектів, їх політичної складової та відповідності принципу пропорційності

На даному етапі нам важко оцінювати ефективність новел. Тим не менш, зазначені недоліки та існуючий рівень євроскептецизму дають зрозуміти, що зміни не є панацеєю для зростання ролі національних парламентів у механізмі ЄС та активізації їхньої репрезентативної функції.

Висновок

У статті ми дослідили еволюцію інтеграції національних парламентів у механізм ЄС з Маастрихтської до Лісабонської угоди, розглядаючи зростання ролі національних парламентів як один зі шляхів вирішення проблеми «дефіциту демократії» в ЄС.

Національні парламенти, активізуючи міжпарламентську комунікацію та користуючись прямими інформаційними каналами, отримують значні повноваження у процесі прийняття рішень. Вони формують «віртуальну третю палату», яка репрезентує громадян ЄС, здатна впливати на політику та слугує форумом для обговорення політик ЄС. По-друге, їхня колективна участь в управлінні ЄС є шляхом до конструювання системи багаторівневого управління.

Обидва результати активізації систем горизонтальної та вертикальної комунікації за участі національних парламентів роблять внесок до розвитку як внутрішнього, так і зовнішнього вимірів демократії, а отже — і до вирішення проблеми «дефіциту демократії».

Концептуальною проблемою зростання ролі національних парламентів у ЄС є ускладнення процесу прийняття рішень. Однак, безперечно, чим більше акторів, що репрезентують інтереси різних верств населення беруть участь у процесі прийняття рішень, тим менш гнучким стає процес.

Отже, задачею законодавця при виробленні підходів до рішення проблеми «дефіциту демократії» є пошук балансу між залученням до процесу прийняття рішень значної кількості інституцій із широкими повноваженнями та конституюванням виваженої системи управління Союзом.

Список використаних джерел та літератури:

1. Амстердамский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты // Право Европейского Союза: Сборник документов / Сост. П.Н. Бирюков. — Воронеж: Воронежский государственный университет, 2001. С. 228–272.
2. Кавешников Н.Ю. Евросоюз в процесса трансформации // Современная Европа. № 3. 2005. — С. 18–34;
3. Маастрихтский договор о Европейском Союзе 1992 г.//Договоры, учреждающие Европейские Сообщества. — М: Право, 1994. — С. 45–296
4. Энтин Л.М.. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. — М.: «Аксиом», 2009. — 304 с. (Серия: Общие пространства России-ЕС: право, политика, экономика)
5. Andersen S., Burns T. The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance / S. Andersen, T. Burns / The European Union: how democratic is it?. London: Sage, 1996 — p. 227–251
6. Consolidated version of the Treaty of on European Union of 9 May, 2008, C. 115/01
7. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union of 9 May, 2008, C. 115/01
8. Cooper I. A virtual third chamber for the European Union? National parliaments after the treaty of Lisbon/ I.Cooper //ARENA working papers print, working paper, № 7, June 2010 — 30 p.
9. COSAC (2005) Third bi-annual report: developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scruity. COSAC Secretariat, May 2005
10. Follesdal A., Hix S. Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik /A. Follesdal, S. Hix // Journal of Common Market Studies. Vol. 44. № 3., 2006 — pp. 533–562
11. Goodlin R. Reflective democracy / R. Goodlin // Oxford Scholarship Online Monographs [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.oxfordscholarship.com/oso/public/content/politicalscience/9780199256174/toc.html
12. Jans T., Piedrafita S. The role of the national parliaments in European decision-making / T. Jans, S. Piedrafita // Eipascope 2009/1 — pp. 19–26

13. Kiiver Ph. The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe // 36 European Law Review (2011) — pp. 98–108.
14. Kiiver P.H. The national parliaments in the European Union — a critical view on the EU constitution-building // Kluwer Law International, 2006, pp. — 43–69
15. O'Brennan J., Raunio T. Deparliamentarization and European integration / National parliaments within the enlarged European Union. From victims of integration to 'competitive actors' — London, 2007 — pp. 1-26
16. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality of 30 March 2010, C.83/206
17. Protocol (No1) on the role of the national parliaments in the European Union of 3 March 2010, C.83/203
18. Report from the Commission. Annual report 2008 on relations between the European Commission and national parliaments. COM (2009) 343 final. Brussels, 7.7.2009.
19. Treaty establishing a Constitution for Europe//Official Journal of the European Union on 16 December 2004 (C series, № 310)
20. Wagner M. National parliaments and democratic control in the EU. The Federal Trust // European Policy Brief. Issue. 29., July 2006.
21. Weiler J., Haltern U., Mayer F. European democracy and its critique. // Journal of Hayward (ed), The Crisis of Representation in Europe (Frank Cass), 1995 — pp. 32–33
22. Vos H. National/regional parliaments and EU decision-making under the new Constitutional treaty // Working paper 2005/W/02 [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.eipa.eu/files/repository/product/20070816101404_FC0502e.pdf

Рабинович М.Л. Усиление роли парламентов государств-членов ЕС как путь к решению проблемы «Дефицита демократии»

Рассматривается интеграция парламентов государств-членов в механизм принятия решений ЕС как один из путей решения проблемы «дефицита демократии», анализируются новеллы Лиссабонского договора относительньо роли национальных парламентов

Rabinovych M. Increase of the role of the member states' parliaments as a solution to the «Democratic deficit» problem.

Integration of member states' parliaments into the decision-making process of the EU is considered with regard to the problem of 'democratic deficit'; novels of Lisbon treaty concerning the role of the national parliaments are analyzed

ДЕПУТАТСЬКІ ЗАПИТИ ЯК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ УРЯДУ В УКРАЇНІ

Світлана СОРОКА,
Інститут державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили

Стаття присвячена проблемам застосування та ефективності депутатських запитів як форми поточного парламентського контролю над Кабінетом Міністрів в Україні.

Ключові слова: депутатський запит, депутатське звернення, депутатське запитання, інтерпеляція, парламентський контроль уряду.

Парламентський контроль між іншим полягає у застосуванні спеціальних процедур та засобів з метою отримання інформації про функціонування уряду та державної адміністрації, а також аналізу та оцінки загальних напрямків їх діяльності. Однією з форм контрольної діяльності парламенту є депутатські запити. Їх основною метою є отримання інформації від уряду, яка є дуже важливою з двох причин: по-перше, вона використовується парламентом в процесі розробки та прийняття нових законів, їх зміни та удосконалення; по-друге, допомагає з'ясувати рівень виконання урядом законів та інших правових актів парламенту. Також важливою складовою запитів є механізми впливу парламенту на уряд за допомогою правових резолюційно-корекційних заходів (рішень, висновків, постанов), які мають призводити до модифікації урядового управління відповідно до напрямів окреслених парламентом. До того ж парламентські запити та запитання можуть сигналізувати про необхідність застосування більш жорстких методів контролю, задіяти механізм відповідальність уряду перед парламентом та винесення резолюції недовіри.

В процесі дослідження автор ставив наступні завдання:

- проаналізувати основні форми депутатських запитів;
- вивчити законодавчу базу, що регулює депутатські запити, звернення та запитання, а також практику їх застосування в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення існуючої системи депутатських запитів.

Раніше ніж перейти до аналізу практики застосування депутатських запитів в Україні, визначимо їх різновиди, що існують в світовій практиці. У зв'язку з цим автор пропонує звернутися до наступної таблиці.

Таблиця

ВИДИ ДЕПУТАТСЬКИХ ЗАПИТІВ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Суб'єкт подання	Інтерпеляція	Депутатський запит	Депутатське звернення	Депутатські запитання
	Парламент (палата)	Парламент (палата) або окремий депутат	Окремий депутат	Група депутатів або окремий депутат
Адресат	Уряд, члени уряду	Уряд, окремий міністр, президент, інші органи державної влади та місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ і організацій	Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, об'єднання громадян	Уряд, члени уряду
Форма подання	Письмова	Письмова	Письмова	Письмова та усна
Юридичне оформлення	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів, або у формі індивідуального запиту	Направляється особисто депутатом або групою депутатів	Особисто депутатом або групою депутатів
Час подання	На пленарному засіданні парламенту	На пленарному засіданні парламенту	У будь-який час	На пленарному засіданні парламенту
Терміни розгляду	Встановлений термін	Встановлений термін	Встановлений термін	Переважно встановлений термін
Процедура розгляду	Дебати	Дебати за умов підтримки відповідною кількістю депутатів	Дебати не передбачені	Можливі дебати
Наслідки	Рішення парламенту, за результатами якого може бути прийнятий вотум недовіри уряду чи окремому міністру	Можливе рішення парламенту	Не мають прямих наслідків, непрямим наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту	Не мають прямих наслідків, непрямим наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту, відставка члена уряду, створення слідчої комісії тощо

Отже, депутатські запити мають різні форми такі як інтерпеляція, запит, звернення, запитання, які різняться між собою за суб'єктом подання, адресатом, формою подання, юридичним оформленням, процедурою розгляду, наслідками тощо. З метою уточнення термінології слід зазначити, що інтерпеляція (від лат. interpellatio — переривання промови, порушення) — одна з форм притягнення

уряду до політичної відповідальності. Це сформульована одним або групою депутатів і подана у письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу суспільно важливого конкретного питання або загальної політики. Від звичайного запиту вона відрізняється передусім процедурою внесення і правовими наслідками. Інтерпеляція вноситься на пленарному засіданні парламенту. Звичайно вимагається велика кількість підписів під її текстом. За інтерпеляцією наступає відповідь глави уряду чи міністра, обговорення і прийняття рішення шляхом голосування. Обговорення відповіді може викликати загальні дебати про довіру уряду. Незадовільна оцінка парламентом відповіді, висловлення недовіри чи осуду дій можуть викликати відставку міністра чи уряду в цілому [5, 76–77].

Певні особливості застосування має депутатський запит, який являє собою вимогу депутата або групи депутатів до уряду, окремого міністра, президента, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій надати офіційну відповідь, роз'яснення стосовно певного питання, віднесеного до їх компетенції. Питання запиту, зокрема, завжди має більш конкретний характер, ніж питання інтерпеляції, бо торкається певного факту, події, переважно галузевого характеру. За результатами відповіді на депутатський запит, за умов підтримки відповідною частиною членів парламенту, можуть бути проведені дебати, за результатами яких парламент приймає відповідне рішення, проте воно не може безпосередньо спричинити висловлення недовіри уряду чи окремому міністру, як за умов інтерпеляції.

Дещо слабшими засобами контролю порівняно із інтерпеляціями та запитами є депутатські звернення та запитання. Депутатське звернення — викладена в письмовій формі пропозиція депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Будь-які парламентські процедури у вигляді дебатів чи прийняття рішення за результатами звернення не передбачені. Депутатське запитання — це засіб одержання депутатом (групою депутатів) парламенту у письмовому або усному порядку інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми у представників уряду. Відповідь на нього може бути оголошено на сесії або надано депутату в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

Практика використання зазначених контрольних заходів парламенту стосовно уряду в Україні має свої особливості та традиції. Їх основними формами є депутатські запити, звернення та запитання. Розглянемо їх докладніше.

Використання інституту запиту в Україні прописано у ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України», у якій зазначається, що депутатський запит — це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції [3].

Депутатський запит вноситься у письмовій формі та розглядається на засіданні Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи на ім'я яких було направлено запит. Важливо, що існують певні обмеження на отримання інформації народними депутатами. Так, вони не мають права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах [6].

Обговорення по відповіді на депутатський запит не є обов'язковим. Воно може відбутися, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України. При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні у порядку, встановленому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», керівники, до яких звернуто запит. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає відповідне рішення.

В контексті правової регламентації інституту запиту в Україні звернімося до практики його використання. За підрахунками автора, за останню каденцію Верховної Ради України (2007–2011 роки) до уряду в цілому було спрямовано 3265 запитів, з них 40% безпосередньо Кабінету Міністрів України та 60% окремим міністерствам та відомствам. Проблемно-функціональний аналіз запитів в Україні засвідчив необхідність акцентувати увагу на таких взаємопов'язаних аспектах їх реалізації:

1. *Значна кількість адресатів, до яких можуть бути звернені депутатські запити.* На думку дослідниці Л.Щербанюк, надзвичайно широке коло адресатів депутатських запитів не відповідає сучасним функціям народних депутатів, які не передбачають, наприклад, їхнє втручання у роботу підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Слід погодитися з думкою автора про те, що потрібно скоротити перелік адресатів депутатського запиту і залишити у ньому лише органи виконавчої влади, включаючи підпорядковані парламенту структури, вивести за його межі керівників підприємств, установ і організацій, за виключенням, можливо, підприємств з певною державною часткою у їхньому капіталі та державних установ і організацій [7, 105].
2. *Якість та обов'язковість відповіді на депутатський запит.* Проблема несвоєчасності надання відповідей та невідповідності їх суті запитання є досить актуальною і не лише в Україні. Формальний підхід до розгляду запитів призводить то того, що відповіді на них часто неповні та неконкретні. Відсутні чіткі вимоги до відповідей на запити депутатів, тому будь-яка відповідь зараховується як відповідь на запит. Деякі депутати використовують запити та звернення для отримання оперативної та приватної інформації про роботу органів державної влади та підприємств у власних цілях, а також використовують їх як засіб боротьби із політичними супротивниками. Стосовно питання про дотримання строків надання відповідей, то його частково вдалося вирішити після прийняття Закону України від 11 липня 2003 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення». Цим законом на відділ контролю Апарату Верховної Ради було покладено нові обов'язки — складання протоколів про адміністративне правопорушення у разі недотримання виконавцями термінів розгляду депутатських запитів і звернень, що «тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [2].
3. *Обговорення та прийняття рішень за результатами депутатських запитів.* Аналіз змісту депутатських запитів, поданих за останню каденцію Верховної Ради України, свідчить про охоплення ними широкого кола гострих проблем державного масштабу та окремих регіонів України, які потребують прийняття конкретних рішень та проведення відповідних дій. Однак жоден із запитів не обговорювався на засіданні Верховної Ради і, відповідно, рішення за результатами запитів не приймалися. Зрозуміло, що парламент не повинен обмежуватися лише оголошенням письмової відповіді на запит або доведенням його до відома депутатів. Показником ефективності депутатського запиту є не лише отримання інформації про існуючу проблему, але й формулювання пропозицій та вимог щодо її вирішення.
4. *Відкритість інформації про запити та відповіді на них.* Одним з недоліків застосування інституту запитів в Україні слід відзначити закритість інформації про запити та відповіді на них, яка фактично є доступною лише для безпосередніх учасників зазначеної процедури. Таким чином, сутність запитів є недоступною для інших органів державної влади та громадськості, що унеможливлює їх відстеження та аналіз. Цілком очевидно, що публікація даної інформації є запорукою прозорості у діяльності органів державної влади та є необхідною у демократичній державі.

Узагальнюючи вищесказане, можна констатувати, що недостатня відпрацьованість правової бази відносно запитів, відсутність налагоджених процедур не дозволяють на практиці досягати відповідної ефективності їх використання. На думку автора, інститут запиту в Україні являє собою щось середнє між інтерпеляцією та письмовим питанням. З правової точки зору запит тяжіє до інтерпеляції, але на практиці мало чим відрізняється від письмового запитання. Таким чином нівелюється сама природа парламентського запиту як ефективного засобу парламентського контролю.

Наступною формою парламентського контролю за урядом є депутатське звернення. На відміну від запиту, звернення може бути ініційовано лише народним депутатом особисто і не передбачає обговорення у парламенті та прийняття рішення. Основна ціль звернення — отримання інформації. Взагалі інститут депутатського звернення притаманний переважно країнам пострадянського простору і за основними параметрами є ідентичний письмовому запитанню у країнах ЄС. Але на відміну від традиційних депутатських запитань, коло суб'єктів, до яких може бути адресоване передбачене українським законодавством звернення, не обмежується лише членами уряду, а є набагато ширшим [4, 12].

Автор звертає особливу увагу на те, що здійснити кількісно-якісний аналіз депутатських звернень дуже складно. Інформація про зміст звернень та відповіді на них не є доступною для громадськості. Окремі тексти звернень можна знайти на офіційних сайтах народних депутатів України, але вони не дають можливості провести репрезентативний аналіз даної категорії депутатських запитів.

Повертаючись до теми особливостей інформаційно-корекційного контролю над урядом в Україні, слід вказати, що вона була побудована за класичною схемою, що діє у парламентських країнах. Депутатські запити мали бути формою контролю за виконавчою владою, за результатами якої парламент міг би впливати на реалізацію прийнятих ним рішень (прообраз інтерпеляцій), а звернення — для отримання письмових відповідей на питання депутатів (прообраз письмових питань до уряду). Але застосування на практиці призвело до їх ототожнення та перетворення на письмові питання для отримання інформації. Сьогодні депутатське звернення фактично відрізняється від депутатського запиту лише адресатами, яким може бути подане. Можна констатувати, що обидві форми парламентського контролю уряду в Україні використовуються лише з метою отримання інформації, хоча запит має здійснювати й певний корекційний вплив на діяльність уряду.

Не менш важливою формою інформаційного контролю уряду є письмові та усні запитання від парламентарів. В Україні питання для усної відповіді уряду згідно Регламенту Верховної Ради України задаються під час процедури «година запитань до Уряду», на яку відводиться одна година з 10.00 до 11.00 кожну п'ятницю під час пленарних засідань Верховної Ради. Кабінет Міністрів України у повному складі бере участь у даній процедурі. Під час проведення «години запитань до Уряду» член Кабінету Міністрів відповідає у межах своєї компетенції на запитання народних депутатів України та представників депутатських фракцій.

Як правило, «година запитань до Уряду» має чітко окреслену тематику, а тому відповіді переважно надаються лише профільними міністрами. За підрахунками автора у 95% випадках під час одного засідання відповіді надаються лише одним представником уряду й лише у 5% — двома. Це дає підстави стверджувати про недоцільність присутності на даному заході Кабінету Міністрів у повному складі, тому що за годину виступити всім міністрам немає можливості. Наступним зауваженням є недостатня кількість часу присвячена запитанням уряду. Згідно аналізу в Україні в середньому на місяць відбувається лише дві «години запитань до Уряду». Для порівняння у країнах ЄС цей показник сягає 6–7 годин на місяць [8, 194]. Тому час відведений на зазначену процедуру в Україні слід збільшити шляхом запровадження або двох-трьох «годин запитань до Уряду» на тиждень під час пленарної сесії, або запровадити час для запитань (30–45 хв.) на початку кожного засідання Верховної Ради, що довело свою ефективність на прикладах багатьох країн.

Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Аналіз застосування в Україні депутатський запитів, звернень та питань дає підстави стверджувати, що вони є достатньо ефективною формою контролю уряду, яка допомагає депутатам знайти порушення законодавства та прийняти міри задля їх усунення. Водночас згадані процедури не використовуються на повну потужність та мають низку недоліків.
2. В Україні на переконання автора існує два шляхи оптимізації системи інформаційно-корекційного контролю уряду: По-перше, це введення процедури інтерпеляції, на чому, зокрема, наполягає частина дослідників [1; 4]. По-друге, удосконалення існуючих форм контролю шляхом внесення коректівів до правових актів що їх регламентують, а саме до Законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України». Автор схиляється до другого варіанту та у зв'язку із цим висловлює низку рекомендацій: 1) Відвести спеціальний час для розгляду запитів у Верховній Раді, передбачивши обов'язкове обговорення та прийняття рішення хоча б для колективних запитів. Індивідуальні запити слід розглядати в комітетах і приймати рішення та висновки за результатами цього розгляду. За умов підтримки абсолютної більшості членів комітету дозволити виносити рішення по них на парламентську сесію, таким чином за найбільш важливими індивідуальними запитами буде можливість прийняти відповідне рішення Верховної Ради у вигляді постанови. Рішення за наслідками запиту має містити: по-перше, об'єктивну оцінку невирішених проблем та недоліків; по-друге, вказівку на необхідність у встановлені строки вирішити проблему і усунути відповідні недоліки; по-третє обов'язок посадових осіб надати до чергової сесії звіт про виконання рішення; по-четверте, визначення органів та осіб на яких покладено контроль за виконанням рішення по запиту. Автор особливо наголошує на виокремленні контролю за реалізацією рішення по запиту як самостійну стадію парламентського контролю, до якої віднести обов'язок органів та посадових осіб, яким був адресований запит надавати на черговій сесії Верховної Ради звіт про заходи із виконання прийнятого рішення, який може бути предметом обговорення на сесії. В цьому ж контексті можуть бути висловлені рекомендації стосовно необхідності розробки та прийняття нових законів, зміну та удосконалення вже існуючої законодавчої бази. Взагалі запит як форма парламентського контролю уряду має бути дієвим механізмом оптимізації виконання державними органами та посадовими особами їх функцій та обов'язків. Тоді уряд буде відповідальніше ставитися до

виконання власних обов'язків і водночас посилиться вплив депутатів на реалізацію тих рішень які приймаються у парламенті.

2) Збільшити кількість часу для усних запитань уряду до 2-3 на тиждень під час пленарної сесії з відвідуванням їх міністрами у порядку ротації в залежності від тематики засідань. Це сприятиме налагодженню більш тісних комунікативних зв'язків Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів.

3) Висунути чіткі вимоги до формулювання запитів, звернень та запитань та відповідей на них. Запровадити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за приховування інформації, надання неправдивої та неповної інформації. Періодично публікувати в засобах масової інформації докладні статистичні відомості про відповіді кожного міністра та Прем'єр-міністра України на поставлені перед ними запитання, що дозволить виявити найбільш безвідповідальних у цьому відношенні членів уряду, звернути на них увагу громадськості.

4) Запровадити обов'язкову публікацію запитів, звернень та питань, відповідей на них та результатів вирішення проблем, що там підіймаються, у офіційних друкованих виданнях, на сайті Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

5) Здійснювати постійний моніторинг ефективності запитів, звернень та запитань для депутатів та оприлюднювати статистичні дані стосовно того, які проблеми вдалося вирішити за допомогою цих засобів контролю.

6) Дозволити питання замінювати на конструктивну пропозицію (така процедура вже діє в окремих європейських країнах, зокрема з 1996 року в Австрії). Це надасть можливість депутатам не лише запитувати а й пропонувати конструктивні рішення існуючих проблем, що дозволить оптимізувати взаємодію уряду і парламенту, підвищить взаємну відповідальність Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

3. Водночас автор не відкидає повністю ідею запровадження в Україні інституту інтерпеляції, який успішно функціонує у більшості європейських країн і є ефективним засобом парламентського контролю уряду. Однак, якщо вже запроваджувати інтерпеляцію, то з можливістю за її наслідками прийняти резолюцію недовіри уряду, це додасть прозорості процедурі парламентської відповідальності уряду в цілому.

Список використаних джерел та літератури:

1. Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід / І. І. Дахова // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 268–273 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua
2. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» № 1128-IV від 11 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua
3. Закон України «Про статус народного депутата» № 2790-XII від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua
4. Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) / О. Майданник // Право України. — 2007. — № 8. — С. 9–13.
5. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. — Вид. 2-ге, доп. й перероб., — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.
6. Рішення Конституційного Суду України (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) від 20 березня 2002 року. Справа № 1-11/2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua
7. Щербанюк Л. Ініціатори та адресати депутатського запиту в Україні / Л. Щербанюк // Парламентські читання: матеріали першої міжнародної наукової конференції (Київ, 1–2 жовтня 2010 року) / Лабораторія законодавчих ініціатив, Національний університет «Києво-Могилянська академія». — К.: ТОВ «Вістка», 2010. — С. 101–105.
8. Wiberg M. Parliamentary Questioning. Control by Communication / M. Wiberg // Parliaments and Majority Rule in Western Europe / edited by Herbert Döring. — Frankfurt: Campus Verlag, 1995. — P. 179–222.

Сорока С. Статья посвящена проблемам применения и эффективности депутатских запросов как формы парламентского контроля над Кабинетом Министров в Украине.

Ключевые слова: депутатский запрос, депутатское обращение, депутатский вопрос, интерпелляция, парламентский контроль правительства.

Soroka S. The article is devoted to problems of application and efficiency of deputy inquiries as the special form of parliamentary control above a government in Ukraine.

Keywords: government responsibility, deputy reference, deputy question, interpellation, parliamentary control.

Дмитро ХАРКО,
Волинський національний університет імені Лесі Українки

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

У статті зроблено спробу аналізу правової природи парламентського контролю за використанням коштів Державного бюджету. Пропонуються шляхи удосконалення контролю за використанням бюджетних коштів.

Ключові слова: парламент, контроль, повноваження, Державний бюджет України, кошти, порушення.

Актуальність. Серед теоретиків у галузі парламентаризму досить поширеною є думка, що парламент крізь свої контрольні повноваження, повинен «слугувати каналом зв'язку між народом і виконавчою владою з метою виявлення суспільних потреб для вливання їх у механізм прийняття рішень, а також критикувати і контролювати виконавчу владу, коли її рішення створюють труднощі чи проблеми» [1, 29]. Вітчизняні фахівці не вбачають мету парламентського контролю лише у встановленні факту відповідності чи не відповідності чинному законодавству, а також у контролі доцільності соціально-економічних програм; виявлення відхилень від конституційних засад, державних програм і стандартів, загальних соціально-правових вимог; причин незаконної або недоцільної діяльності і засобів спрямованих на удосконалення діяльності та розвиток об'єкта контролю [2, 412] а також щодо цільового, доцільного, ефективного, раціонального та результативного використання коштів Державного бюджету установами уповноваженими на таку діяльність та організаціями недержавної форми власності у частині цільового державного фінансування. Налагодження ефективного управління бюджетними коштами та відповідальності за фінансові та бюджетні правопорушення в країнах з перехідною економікою є важливою потребою сьогодення [9].

Метою статті є дослідження парламентського контролю за використанням бюджетних коштів та формування пропозицій для подальшого удосконалення такої контрольної діяльності від імені Верховної Ради України.

Стан дослідження. Варто відзначити вітчизняних та зарубіжних науковців які у різні періоди часу зверталися до питання здійснення парламентського контролю за використанням коштів Державного бюджету, зокрема це, Ю.Г. Барабаш, Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, О.І. Гриценко, Г.С. Журавльова, І.М. Іванова, О.А. Кузьменко, О.О. Майданник, К.В. Марков, А.О. Монаєнко, Н.Д. Погосян, В.Ф. Піхоцький, Д.С. Роговенко, О.Д. Соменков, О.А. Стародубова, С.О. Шохін та ін.

Виклад основного матеріалу. Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року визначено, що єдиним та безпосереднім органом, що здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету є Рахункова палата (ст.98 Конституції України) [3, 26]. Крім того п. 1 ст. 110 чинного Бюджетного кодексу України уповноважено Рахункову палату здійснювати контроль у сфері утворення, обслуговування та погашення державного боргу України, як внутрішнього так зовнішнього [4, 111]. Законодавчим базисом діяльності Рахункової палати є Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року №315/96 – ВР (далі – Закон) у якому ст.3 передбачає принципи, на засадах яких Рахункова палата здійснює контрольні повноваження, це: законності, плановості, об'єктивності, *незалежності* та гласності [5].

На думку Д.С. Роговенка «в основу діяльності будь-якої організації закладено певні принципи які виступають у ролі керівних засад, що лежать в основі діяльності будь-яких органів держави, зокрема й органів контролю». Окремі держави у цьому контексті просунулись далі, шляхом прийняття окремих кодифікованих актів, присвячених виключно принципам і стандартам контролю за використанням публічних фінансів. Прикладом такого кодифікованого акта, який упорядкував у єдиний документ принципи діяльності вищих органів державного фінансового контролю, є Урядові стандарти аудиту, які чинні у США (Generally accepted government auditing standards – GAGAS). Документ також відомий як «Жовта книга». У ньому міститься стандарти проведення перевірки щодо звітності урядових організацій, виконання ними відповідних програм, дій і функцій, а також перевірки використання урядової допомоги, отриманої недержавними організаціями [6, 465]. У свою чергу С.О. Шохін, зазначає, що «незалежність повинна розповсюджуватись на сам рахунковий орган як на державну інституцію у системі державно-функціонального розподілу гілок влади, а також і на правове становище його членів (контролерів, аудиторів та ревізорів)» [7, 132]. Н.Д. Погосян стверджує що, «вищий контрольний орган може виконувати покладені на нього завдання неупереджено, своєчасно й ефективно лише у тому разі, якщо він є незалежним від підконтрольних органів і захищений у встановленому порядку від будь-яких форм стороннього впливу» [8, 136]. Ми підтримуємо позицію О.П. Гетманець у тому, що самостійність та незалежність Рахункової палати потрібно посилити саме в контексті правового забезпечення. Взаємовідносини між Верховною Радою України та

Рахунковою палатою повинні відбуватися на засадах професіоналізму працівників останнього органу й недопустимо щоб така взаємодія ґрунтувалась виходячи з політичних міркувань та уподобань її керівників. Міжнародний досвід свідчить, що керівники вищих органів державного фінансового контролю, які призначаються парламентом на строк більший, ніж строк повноважень самого парламенту можуть бути звільнені з посад тільки в разі некомпетентності чи у порядку імпічменту, визнаються як ефективні контролюючі структури [9]. Погляди вчених щодо пріоритету саме принципу «незалежності» у діяльності Рахункової палати були відображені у Рішенні Конституційного Суду України від 23.12.1997 р. № 7-зп (Справа № 01/34–97) де установлено, що «в нормативно-правовому значенні Конституції України Рахункова палата є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, і Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення» [10]. Звертаємо увагу на ст. 98 Конституції України де чітко не визначено, що Рахункова палата є органом парламенту, який здійснює парламентський контроль, норма лише регламентує, що Рахункова палата здійснює державний фінансовий контроль від імені Верховної Ради України [3].

Разом з тим п. 1 ст. 109 Бюджетного кодексу України визначає, що Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень визначених Конституцією України [4, 110]. Водночас підпорядкованість органів контролю повинна забезпечувати його організованість, узгодженість процедури контролю, плідне управління системою контролю [12, 23].

Функціональні повноваження Рахункової палати варто розглядати не лише в контексті чинного національного законодавства, а й крізь положення міжнародного права, яке суворо регламентує діяльність вищих органів державного фінансового контролю. Основоположним міжнародним документом є Декларація про керівні принципи контролю державних фінансів (далі — Лімська декларація) прийнята у м. Ліма 1977 року на IX Конгресі INTOSAI (Міжнародної організації вищих органів державного фінансового контролю). Лімська декларація передбачає створення та гарантує функціонування вищого органу державного фінансового контролю саме як конституційного органу. Виняткове значення якого мотивується багатьма чинниками, одним з яких є те, що у будь-якій державі обов'язково повинен діяти незалежний орган, який обєктивно та неупереджено зможе здійснювати контроль за державними та іншими суспільними коштами від імені та в інтересах суспільства (платників податків) [11, 50].

З метою якісного та професійного виконання службових обов'язків посадовим особам апарату Рахункової палати, які безпосередньо займаються контрольною діяльністю чинним законодавством надано достатньо широкі повноваження для ефективного та якісного проведення контрольних заходів. Так зокрема ст. 12 Закону надає право контролерам :

1. знайомитися з усією документацією, що стосується фінансово-господарської діяльності об'єкта, щодо якого здійснюється перевірка;
2. вимагати й отримувати від керівників об'єктів, на яких проводиться контроль, необхідні довідки, інформації, статистичні дані, бухгалтерсько-фінансові звіти, усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з проведенням перевірок та ревізій;
3. безперешкодно входити до приміщень державних органів, підприємств, організацій, архівів, сховищ, виробничих і допоміжних приміщень банків, фінансово-кредитних установ та ін об'єктів;
4. опечатувати касові і службові приміщення, сховища й архіви [5].

За результатами проведених аудитів використання коштів Державного бюджету, контрольних та експертно-аналітичних заходів, звітних та інформаційно-аналітичних даних Міністерства фінансів, Національного банку, Міністерства економічного розвитку та торгівлі, Державної податкової служби, Державної митної служби та на підставі квартального звіту про виконання Державного бюджету України, місцевих бюджетів та зведеного бюджету станом на 01.04.2011 року поданого Державною казначейською службою листом від 04.05.2011 року за № 15-04/1/567-6160, Колегією Рахункової палати підготовлено Висновок про виконання Державного бюджету України за перший квартал 2011 року. Загальними підсумками такого Висновку констатується, що доходи державного бюджету у першому кварталі поточного року становили 66 млрд. 426,3 млн. грн., або 23,4 % від запланованого річного обсягу (284 млрд. 93,5 млн. гривень). Видатки державного бюджету проведені в сумі 66 млрд. 691 млн. грн., або 20,5 % від запланованого річного плану (324 млрд. 567,6 млн. гривень). Загальний обсяг фінансових ресурсів держави становив 91 млрд. 593 млн. грн., у тому числі надійшло доходів на суму 66 млрд. 426,3 млн. грн., отримано надходжень для фінансування бюджету — 24 млрд. 673,8 млн. грн., повернуто кредитів — 492,9 млн. гривень. Фінансові ресурси держав-

ного бюджету спрямовані, в основному, на: здійснення видатків — 66 млрд. 691 млн. грн., погашення державного боргу — 15 млрд. 257,2 млн. грн., надання кредитів — 1 млрд. 131,4 млн. гривень [13, 4–5].

Рахункова палата у ході проведених контрольно-аналітичних та експертних заходів виокремлює такі *типові бюджетні правопорушення :*

1. використання коштів Державного бюджету України з порушенням чинного законодавства (найбільш поширений вид порушень, яке у тому чи іншому вигляді повторюється щороку);
2. незаконне виділення та використання коштів з резервного фонду Державного бюджету України (порушення вимог чинного законодавства при формуванні та використанні коштів резервного фонду, а також необгрунтоване виділення таких коштів, що призводить до їх нецільового та неефективного використання);
3. порушення норм Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (застосування процедур закупівель до одного учасника, не визначення предмета чи сум закупівлі, здійснення закупівель за неконкурентною процедурою);
4. бюджетні правопорушення, що призвели до втрат Державного бюджету України внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень (неефективне і нераціональне управління підприємствами, установами та організаціями, які знаходяться у відомчому підпорядкуванні та ін);
5. використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (порушення у порядку використання коштів державного бюджету, не обґрунтоване планування та використання коштів субвенцій з державного бюджету);
6. відволікання бюджетних коштів у дебіторську заборгованість на тривалий час та оплата бюджетними організаціями невиконаних послуг, робіт та не отриманих товарно-матеріальних цінностей, утворення фіктивної дебіторської заборгованості (неналежне управління головним розпорядником бюджетних коштів та здійснення внутрішнього контролю, внаслідок чого підпорядковані структурні підрозділи не забезпечують повернення заборгованості за наданими на поворотній основі державних коштів та матеріальних цінностей) [14, 37–55].

За результатами проведеної перевірки контролер Рахункової палати складає акт. В кожному окремому акті відображається результат перевірки усіх питань, що передбачені перевіркою, всі факти порушень чинного законодавства, зазначаючи перелік виявлених недоліків, прізвища посадових та службових осіб, які вчинили чи причетні до вчинення правопорушення. Результати перевірки подаються до Колегії Рахункової палати у формі звіту [15]. Основними положеннями такого звіту є : критерії оцінки ефективності використання бюджетних коштів; оцінка ефективності управлінських рішень, стану внутрішнього контролю, бюджетного планування; обсяг, характеристика та кваліфікація бюджетних правопорушень і неефективного використання бюджетних коштів; опис причин, що призвели до порушень та недоліків.

Недотримання чинного законодавства в управлінні державними фінансовими ресурсами свідчить не лише про неналежну правову культуру керівних посадовців установ та організацій уповноважених на використання державних коштів, а й відображає справжню ситуацію, що сьогодні існує/панує в суспільстві. Очевидно, що необхідність у створенні ефективних та дієвих механізмів для реального та якісного підвищення фінансово-бюджетної дисципліни серед учасників бюджетного процесу є важливою потребою сьогодення.

Рахункова палата, як вищий орган державного фінансового контролю здійснюючи зовнішній фінансовий контроль саме від імені Верховної Ради України тісно взаємодіє з іншими урядовими контрольними органами (Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна фінансова інспекція України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України тощо, а також підрозділи внутрішньовідомчого контролю й аудиту інших органів державної влади) які відповідно до ст. 21 Закону зобов'язані надавати за запитами Рахункової палати інформацію про результати проведених ними ревізій та перевірок, всіляко сприяти діяльності Рахункової палати [5]. Водночас слід зазначити, що всі державні органи які наділені контрольними повноваженнями, керуються своїми спеціальними законами. Як зазначає В.Ф. Піхоцький, ст. 21 Закону є декларативною, тому що Закон України «Про Рахункову палату» не має пріоритетності серед Законів України «Про Прокуратуру», «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про державну податкову службу України» та ін. Для підвищення ефективності взаємодії з Кабінетом Міністрів України слід уповноважити Рахункову палату правом законодавчої ініціативи, для можливості прийняття спільних рішень між Урядом та Рахунковою палатою (на зразок спільних рішень Національного банку України та Кабінету Міністрів України). Важливим аспектом забезпечення незалежності та відповідно ефективності у виконанні покладених завдань та функцій на Рахункову палату є встановлення й затвердження необхідних обсягів фінансування безпосередньо Верховною Радою України на підставі відповідного бюджетного запиту Рахункової палати. Потріб-

но розширити повноваження у сфері контролю за формуванням дохідної частини Державного та місцевих бюджетів з метою визначення достовірності нарахувань, законності застосування різних джерел бюджетного наповнення та повноти сплати податків, зборів та інших загальнообов'язкових платежів. Варто наголосити, що Рахунковій палаті слід надати повноваження щодо фінансового моніторингу (в межах легалізації коштів та майна здобутих злочинним шляхом та фінансування тероризму) та попереднього аудиту стратегічних об'єктів державної форми власності перед проведенням приватизації [16, 4–6].

Конституцією України, а саме ст. 67 передбачено — кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [3, 16]. Таке положення статті кореспондується з ст. 38 основного закону, яка надає право громадянам брати участь в управлінні державними справами, й водночас знати яким чином і куди витрачаються кошти платників податків [3, 11]. Очевидно, що Верховна Рада України, як вищий представницький орган українського народу, здійснює контроль за використанням коштів платників податків, тому уповноваження Рахункової палати для здійснення захисту гарантованих основним законом прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина через здійснення контролю за виконанням дохідної частини як державного так і місцевого бюджету є необхідністю сьогодення.

Висновки. Вище викладене свідчить, що Рахункова палата є провідним органом державного фінансового контролю, який повинен взяти на себе нелегку справу координації фінансово-контрольної діяльності в Україні.

Навівши лад у кожній зі складових державного фінансового контролю, тобто у внутрішньому та незалежному від уряду, зовнішньому контролі, ми отримаємо цілісну систему державного фінансового контролю в Україні [17, 36].

Список використаних джерел та літератури:

1. Кривенко Л. Парламент без парламентаризму? / Л. Кривенко // Віче . — 1997. –№ 4. — С. 13–32.
2. Ківалов С.В. Парламентський контроль в Україні: законопроектні обґрунтування / С.В. Ківалов // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України . — К., 2001. — С. 411–417.
3. Конституція України. — С.: ФОП Соколик Б.В., 2010 — 48 с.
4. Бюджетний кодекс України. — Х.: Одіссей., 2011. — 128 с.
5. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=315%2F96-%E2%F0
6. Роговенко Д.С. Роль принципу незалежності в діяльності Рахункової палати України / Д.С. Роговенко // Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр. — 2005. — Вип. 28. — С. 464–473.
7. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С.О. Шохин . — М.: Изд-во Финансы и статистика, 1999 — 350 с.
8. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации / Н.Д. Погосян. — М.: Изд-во Юристъ, 1998. — 301 с.
9. Гетманець О.П. Питання організації зовнішнього контролю в бюджетному процесі в Україні / О.П. Гетманець // Право та Державне Управління : Зб. наук. пр. — 2010. — № 1. — С. 7–10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ptdu/2010_1/files/PD110_05.pdf
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) № 7 від 23.12.1997 р. (Справа № 01/34-97) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8820
11. Горбач М. Чи потрібне законодавче визначення незалежного вищого органу державного фінансового контролю / М. Горбач // Право України. — 2005. — № 7. — С. 49–52.
12. Гетманець О.П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі / О.П. Гетманець // Форум права. — 2006. — № 1. — С. 20–24 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06gopvbp.pdf
13. Висновок Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за перший квартал 2011 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Bullet_2011_1.pdf

14. Звіт Рахункової палати України за 2009 рік: Постанова Колегії Рахункової палати від 29.04.2010 №8–6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2009.pdf
15. Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів»: Постанова Колегії Рахункової палати від 27.12.2004 року №28–6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0115-05
16. Піхоцький В.Ф. Роль Рахункової палати України в системі державного фінансового контролю / В.Ф. Піхоцький // Проблеми науки. — 2008. — №3. — С.2–7.
17. Мельничук В.Г. Фінансовий контроль в системі державного управління / В.Г. Мельничук // Банківська справа. — 2002. — №2 (44). — С.26–36.

КОМІТЕТИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА СТРУКТУРИ ПАРЛАМЕНТУ: УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

Марина СТАШИНА-НЕЙМЕТ,
Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

В статті розглядаються основні засади організації та діяльності комітетів Верховної Ради України. Автор робить порівняння окремих аспектів діяльності парламентських комітетів із структурними підрозділами парламентів провідних країн світу.

Ключові слова: Україна, Верховна Рада України, парламент, комітет.

Парламентські комітети як невід'ємна складова структури Верховної Ради України відіграють надзвичайно важливу роль в процесі реалізації вищим та єдиним органом законодавчої влади в Україні своїх повноважень.

Основна функція як українського, так і будь-якого парламенту — законодавча. Законопроекти виносяться на розгляд Верховної Ради та ставляться на голосування, до того моменту проходячи кілька стадій, основною з яких є розгляд законопроекту в комітетах парламенту. Наша стаття має на меті висвітлення основних засад функціонування парламентських комітетів у нашій країні. Особливу увагу звернемо на законодавче підгрунтя їх роботи; крім того, торкнемось деяких проблемних питань у цьому полі, паралельно звертаючись і до закордонного досвіду.

Організація, повноваження та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України визначаються Конституцією України, Законом України «Про комітети ВРУ«, Законом України «Про статус народного депутата України», іншими законами України, Регламентом Верховної Ради України та постановами Верховної Ради України.

Відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України« (прийнято 4 квітня 1995 року), **комітет ВРУ** — орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України та підзвітний їй. Діяльність комітетів координує Голова Верховної Ради України згідно з Конституцією України та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Стаття 11 закону «Про комітети Верховної Ради України» закріплює такі **функції** комітетів:

1. **Законопроектну** (розробка проектів законів, інших актів ВРУ; попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд ВРУ; доопрацювання за дорученням ВРУ окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих ВРУ актів у цілому); попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи).
2. **Організаційну** (планування своєї роботи; проведення збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організація слухань із цих питань, у т.ч. на засіданнях ВРУ; попереднє обговорення відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує ВРУ або надає згоду на їхнє призначення, підготовка до розгляду ВРУ відповідних висновків щодо цих кандидатур; підготовка питань на розгляд ВРУ відповідно до предметів їх відання; участь у формуванні порядку денного пленарних засідань ВРУ; прийняття рішень, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; участь відповідно до предметів їх відання в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями; підготовка письмових звітів про підсумки своєї діяльності; забезпечення висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації).
3. **Контрольну** (аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд ВРУ; участь за дорученням ВРУ у проведенні «Дня Уряду України»; контроль за виконанням Держбюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; організація та підготовка за дорученням ВРУ парламентських та комітетських слухань; підготовка та подання на розгляд ВРУ запитів до Президента України від комітету; взаємодія з Рахунковою палатою та Уповноваженим Верховної

Ради України з прав людини; направлення матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам ВРУ, державним органам, їх посадовим особам).

Кількість комітетів, їх назви та предмети відання затверджуються ВРУ, причому вони можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів. Верховна Рада України може утворити новий або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву комітету чи предмет його відання. При утворенні нового комітету одночасно приймається рішення про його предмет відання та персональний склад із одночасним внесенням змін до рішення Верховної Ради України про кількісний склад комітетів.

Персональний склад комітетів формується Верховною Радою України нового скликання шляхом обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів. Обрання народних депутатів України до складу комітетів здійснюється на основі пропозицій депутатських фракцій, внесених з дотриманням квот, визначених Регламентом Верховної Ради України. Народний депутат може бути членом лише одного комітету.

Якщо кількість членів депутатської фракції у Верховній Раді України дорівнює кількості комітетів або є більшою ніж кількість комітетів, депутатські фракції направляють не менш ніж по одному представнику до кожного комітету Верховної Ради України.

В Україні комітети не наділені правом законодавчої ініціативи, як це має місце в низці інших країн світу, натомість комітет може розробляти з власної ініціативи проекти законів та інших актів Верховної Ради України з питань, що віднесені до предметів відання комітетів, з наступним внесенням їх на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням

Для забезпечення основних напрямів своєї діяльності комітет створює із свого складу підкомітети (стаття 37 Закону). Підкомітет створюється у складі не менш як трьох членів комітету. Члени комітету можуть входити до складу кількох підкомітетів. Предмети відання підкомітетів, їх перелік та кількісний склад визначаються комітетом. Для підготовки законопроектів ВРУ, проектів рішень, рекомендацій, заключень комітетів та розгляду питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, можуть створюватись робочі групи, до складу яких включаються члени комітету, інші народні депутати, а також запрошені фахівці з інших установ. Розподіл повноважень між членами комітету має свою особливість: перший заступник голови комітету, заступник голови та секретар комітету не можуть бути членами однієї фракції (а також очолювати фракцію).

До прийняття нового Регламенту та конкретизації його Постановою ВР від 11.07.2006 року склад жодного з комітетів не відтворював фракційної структури Верховної Ради. На законодавчий процес дана обставина справляла негативний вплив, оскільки фракції схильні були висловлювати недовіру до законопроектів, розроблених у комітетах, що не мали їхніх постійних представників або таких, що складалися переважно з політичних опонентів. Наслідком цього було переміщення центру законотворення з комітетів до сесійної зали і, відповідно, нижча якість законодавчого процесу.

Формування комітетів ВРУ V скликання вперше відбулось за принципом пропорційного представництва (цей же принцип дає у більшості країн розвиненої демократії, зокрема Франції та Великій Британії). Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначились пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою.

Персональний склад усіх комітетів Верховної Ради України нового скликання визначається одночасно шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради України. Цього разу відповідну постанову було прийнято 11 липня 2006 року. Названий документ передбачає утворення 26 комітетів. Окремим пунктом утворюється Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації. Постанова передбачає, що до складу кожного з комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання на момент утворення може входити не менше 7 і не більше 20 народних депутатів України, крім комітетів Верховної Ради України з питань бюджету, з питань фінансів і банківської діяльності, з питань аграрної політики та земельних відносин, з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки, до складу яких можуть входити до 30 народних депутатів України, за умови представлення не менш як по одному народному депутату України від кожної депутатської фракції (у разі якщо чисельність депутатської фракції є меншою, ніж кількість комітетів). Додатком до Постанови визначаються предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання та Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації.

Отже, на сьогодні кількість комітетів ВРУ — 26. Діяльність цих органів має охоплювати всі сфери національної політики, однак ця цифра в цілому перевищує кількість комітетів, що існують у парламентах зарубіжних країн (в нижній палаті Японії їх 20, Швеції — 16, Ізраїлі — 9, Італії — 14).

У Німеччині та Франції комітети поділяються на постійні та непостійні (тимчасові). Так, Основний Закон Німеччини закріплює обов»язкове створення комітетів у справах Євросоюзу, закордонних справ, оборони та з петицій (останній, до речі, наявний і у Європейському парламенті; він покликаний акумулювати різного роду звернення громадян). За рахунок непостійних комісій число комітетів Бундестагу може перевищувати 20. Стаття 36 Регламенту нижньої палати вищого представницького органу Франції закріплює існування 6 постійних комісій: у справах культури, сім'ї та соціальних проблем, у закордонних справах, з національної оборони та збройних сил, комісію з фінансів, загальних проблем економіки та плану, комісію конституційних законів, законодавства та загального управління Республікою, а також комісію виробництва та обміну. Всі названі комісії охоплюють широке коло питань.

Назви комітетів країн світу та предмети їх відання часто збігаються, водночас у їх назві та структурі відображається історико-правова та економічна специфіка окремих країн — (в нашій країні особлива потреба дня диктує створення таких нетипових для європейської практики комітетів, як комітетів з питань свободи слова та інформації, з питань європейської інтеграції, з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; туди ж можна віднести і створення Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації).

Негативним боком існування такої значної кількості парламентських комітетів можна вважати нерівномірність законопроектного навантаження на комітети в цілому та на кожного його члена зокрема, що тягне за собою гальмування розгляду стратегічно важливих питань у комітетах економічного спрямування (про нерівномірність такого навантаження див., наприклад, тут: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1377&iar_id=736&as=2).

У роботі комітетів Верховної Ради є чимало проблемних моментів: перевантаженість законотворчою роботою, низька дисципліна та відсутність реальних механізмів відповідальності за її порушення, подекуди некомпетентність народних обранців у справах комітету через те, що списки кандидатів до парламенту складаються непродумано, не за принципом професіоналізму і без урахування галузевої специфіки комітетів. В даному контексті постає питання про їхню кількість. В Таблиці 1 наведено кілька прикладів кількості комітетів в парламентах деяких країн. Крім того, досить часто виникають ситуації, коли проекти змін до різних статей одного і того ж нормативно-правового акту розглядають одночасно декілька комітетів, причому позиції та напрацювання відповідних комітетів не узгоджуються. Узгодження позицій та розробка такого проекту мала б здійснюватись через механізм спільних засідань декількох комітетів, однак Закон України «Про комітети Верховної Ради України» не закріплює умов, за яких такі засідання обов'язково мають проводитись, що зумовлює низький рівень застосування цього механізму узгодження позицій в практиці комітетської діяльності. У світовій практиці процедура спільних засідань є поширеною і застосовується тоді, коли виникає потреба об'єднання членів двох або кількох комітетів, зацікавлених у розгляді одного й того ж питання або законодавчого тексту.

Закон «Про комітети Верховної Ради України» наділяє парламентські комітети правом заслуховувати членів уряду, керівників органів виконавчої влади, організацій, профспілок, органів місцевого самоврядування, окремих громадян, вимагати присутності відповідних осіб на засіданні Верховної Ради України під час розгляду питання, щодо якого зазначені особи давали пояснення, доручати проведення оперативно-розшукових дій. На пропозицію комітету керівники відповідних органів та організацій, інші посадові особи зобов'язані прибути на його засідання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються цим комітетом в порядку виконання контрольних повноважень. За нез'явлення на засідання комітету, надання недостовірної, неповної інформації, відмову надати інформацію або за навмисне її приховування вони несуть відповідальність відповідно до законодавства України (стаття 57 Закону). На практиці ж запрошені особи часто ігнорують неодноразові запрошення комітетів, вперто не з'являючись на засідання і така поведінка лишається безкарною. Деякі комітети відмовляються розглядати законопроекти за відсутності ініціаторів їх внесення чи керівників зацікавлених міністерств, що тягне за собою відхилення або ж просто нерозгляд низки законопроектів. Досвід же закордонного парламентаризму свідчить, що у країнах з вищим рівнем політичної та правової культури ця проблема практично не постає, причому від участі у засіданнях не відмовляються навіть найвищі посадовці (наприклад, в Японії на засіданні одного з комітетів часто можна зустріти навіть голову виконавчої влади країни).

Інколи має місце законодавча розмитість. Тут цікавим прикладом може слугувати питання гласності роботи комітетів. Так, відповідно до частини другої статті 44 Закону «Про комітети Верховної Ради України» засідання комітетів проводяться гласно і відкрито, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. При цьому, для проведення звукозапису, кіно- і відеозйомок,

трансляції засідання Закон вимагає отримання згоди комітету. В такий спосіб створюються умови для прийняття комітетами рішень про проведення закритих засідань, тобто принцип гласності, задекларований в цьому ж Законі, фактично самозаперечується. Крім того, відсутнє зобов'язання щодо публічного оприлюднення інформації про дату, час, місце проведення засідань комітету, порядок денний, коло осіб, запрошених на засідання. Законом не визначаються механізми офіційного оприлюднення інформації про суть і результати обговорення питань на засіданнях комітетів. Далеко не завжди про роботу комітету можна дізнатись і з його веб-сторінки — у парламенті попереднього скликання такі існували лише у 9 з 24 комітетів.

У більшості зарубіжних країн діяльність комітетів є закритою, а протоколи мають конфіденційний характер. Безумовно, будь-який парламентар має право ознайомитись як з самими протоколами, так і з додатками до них, однак лише на місці. Основними аргументами, що наводяться на користь проведення засідань у закритому режимі є зниження ефективності роботи комітетів за умов втручання в неї третіх сторін — народні обранці повністю зосереджуються над законотворчістю, не переймаючись з приводу питань особистого іміджу та не відволікаючись на недоречні коментарі для допитливої преси. Щоправда, у деяких країнах (США, Велика Британія) останнім часом поширюється практика проведення відкритих засідань, а з 1988 року такий досвід з'явився і у французів. Порівняння рівня прозорості діяльності парламентських комітетів України та окремих країн наведено в Таблиці 2.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що попри те, що комітети в структурі Верховної Ради України відіграють надзвичайно важливу роль в процесі її діяльності, проте обмеженість їхніх функцій та повноважень значно зменшує їх вплив на процес прийняття важливих державних рішень. Окремим невирішеним питанням залишається питання щодо прозорості діяльності комітетів в порівнянні із структурними підрозділами парламентських комітетів провідних країн світу.

Список використаних джерел та літератури:

1. Веб-сторінка Бундестагу ФРН. — http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/04commit/02commper/index.html.
2. Веб-сторінка Верховної Ради України — http://www.rada.gov.ua:8080/pls/radac_gs09/kom_list.
3. Веб-сторінка Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації. http://www.duma.gov.ru/.
4. Веб-сторінка Лабораторії законодавчих ініціатив — http://www.parlament.org.ua/.
5. Веб-сторінка Палати Представників Конгресу США. — http://www.house.gov/house/CommitteeWWW.shtml.
6. Веб-сторінка Палати Представників Парламенту Японії. –http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_guide.htm.
7. Веб-сторінка Сейму Республіки Польща. –http://www.sejm.gov.pl/komisje/komsta5.htm.
8. Кислий П., Сінклер Т., Браун Т. та ін. Комітети — основа діяльності законодавчих органів влади / П. Кислий, Т. Сінклер, Т. Браун та ін. — К.: Інтер, 1997.
9. Кислий П. Типове положення про комітет Верховної Ради / П. Кислий // Вісник» Програми сприяння парламентові України. — 1996. – № 11(19). — С. 62–67.
10. Система постійних комітетів Конгресу США, – Список перекладів ПСП, № 16 — С. 45–48.
11. Система комітетів Конгресу США. Історія розвитку. – Списокперекладів ПСП, № 17 — С. 32–36.

Stashyna-Neymet M.V. The article covers the basic principles of organization and operation of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. The author makes a comparison of certain aspects of operation of the parliamentary committees with the departments of the parliaments in leading countries in the world.

Key words: Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, committee.

Таблиця 1

КІЛЬКІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ В ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ (ПОЛЬЩА, ФРН, США, РФ, ЯПОНІЯ)

Сейм парламенту Республіки Польща (28 комітетів)	• Комісія Адміністрації і закордонних справ • Комісія з питань державного контролю • Комісія з питань діяльності спеціальних служб • Комісія з питань Європейського Союзу • Комісія з питань освіти, науки та молоді • Комісія з питань депутатської етики • Комісія з питань публічних фінансів • Комісія з питань господарства • Комісія з питань транспорту і зв'язку (інфраструктури) • Комісія з питань фізичної культури та спорту • Комісія у зв'язках з поляками за кордоном • Комісія з питань культури і спадщини • Комісія з питань етнічних меншин • Комісія з питань народної оборони • Комісія з питань охорони довкілля, природних ресурсів та лісництва • Комісія з питань конституційної відповідальності • Комісія з питань соціальної політики • Комісія з питань праці • Комісія з питань Регламенту та депутатської діяльності • Комісія з питань сім'ї та прав жінок • Комісія з питань землеробства та розвитку села • Комісія з питань розвитку підприємництва
Бундестаг ФРН (21 комітет)	• Комісія з питань перевірки результатів виборів, імунітету та Регламенту (15 членів) • Комітет з питань петицій (25 членів) • Комітет закордонних справ (37 членів) • Комітет внутрішніх справ (37 членів) • Комітет з питань спорту (15 членів) • Комітет з питань правової політики (33 члени) • Комітет з питань фінансів (33 члени) • Комітет з питань бюджету (44 члени) • Комітет з питань економіки та праці (42 члени) • Комітет з питань захисту прав споживачів, продовольства та сільського господарства (30 членів) • Комітет з питань оборони (30 членів) • Комітет у справах сім'ї, пенсіонерів, жінок та молоді (30 членів) • Комітет з питань соціальної політики та охорони здоров'я (40 членів) • Комітет з питань транспорту, будівництва та забезпечення житлом (40 членів) • Комітет з питань довкілля, охорони природи та ядерної безпеки (33 члени) • Комітет з прав людини та гуманітарної допомоги (17 членів) • Комітет з питань освіти, досліджень та оцінки наслідків технологічного прогресу (33 члени) • Комітет з питань економічного співробітництва та розвитку (23 члени) • Комітет з питань туризму (15 членів) • Комітет у справах ЄС (33 члени) • Комітет з питань культури та ЗМІ (15 членів)
Державна Дума Федеральних Зборів Російської Федерації (29 комітетів)	• Комітет з питань конституційного законодавства та державного будівництва • Комітет з питань цивільного, кримінального, арбітражного та процесуального законодавства • Комітет з питань праці та соціальної політики • Комітет з питань бюджету та податків • Комітет з питань кредитних організацій та фінансових ринків • Комітет з питань економічної політики, підприємництва та туризму • Комітет з питань власності • Комітет з питань промисловості, будівництва та наукомістких технологій • Комітет з питань енергетики, транспорту та зв'язку • Комітет з питань оборони • Комітет з питань безпеки • Комітет у міжнародних справах • Комітет у справах СНД та у зв'язках з співвітчизниками • Комітет у справах Федерації та регіональної політики • Комітет у справах місцевого самоврядування • Комітет з питань Регламенту та організації роботи Державної Думи • Комітет з питань інформаційної політики • Комітет з питань охорони здоров'я • Комітет з питань освіти та науки • Комітет у справах жінок, сім'ї та дітей • Комітет з аграрних питань • Комітет з питань природних ресурсів та використання природи • Комітет з питань екології • Комітет з питань культури • Комітет у справах об'єднань громадян та релігійних організацій • Комітет у справах національностей • Комітет з питань фізичної культури, спорту та у справах молоді • Комітет з проблем Півночі та Далекого Сходу • Комітет у справах ветеранів

Палата Представників Конгресу США (24 комітети)	• Комітет з питань сільського господарства • Комітет з питань асигнувань • Комітет з питань збройних сил • Комітет з питань бюджету • Комітет з питань освіти та трудових ресурсів • Комітет з питань енергетики та комерції • Комітет з питань фінансових послуг • Комітет з питань реформування Уряду • Комітет з питань національної безпеки • Комітет з питань організації роботи палати • Комітет у міжнародних справах • Юридичний комітет • Комітет з питань ресурсів • Комітет з питань Регламенту • Комітет з питань науки • Комітет з питань малого підприємництва • Комітет з питань стандартів та службової поведінки • Комітет з питань транспорту та інфраструктури • Комітет у справах ветеранів • Постійна бюджетна комісія (Committee on Ways and Means) • Спільний комітет з економіки • Спільний комітет з питань друку • Спільний комітет з питань оподаткування • Постійний комітет палати з питань розвідки (House Permanent Select Committee on Intelligence)
Палата Представників Парламенту Японії (17 комітетів)	• Комітет у справах Уряду • Комітет внутрішніх справ та з питань комунікацій • Комітет з правових питань • Комітет у закордонних справах • Комітет з питань фінансів • Комітет з питань освіти, культури, спорту, науки та технологій • Комітет з питань охорони здоров'я, праці та соціального забезпечення • Комітет з питань сільського господарства, лісів та рибальства • Комітет з питань економіки, торгівлі та промисловості • Комітет з питань земельних ресурсів, транспорту та інфраструктури • Комітет з питань довкілля • Комітет з питань національної безпеки • Комітет з питань основ національної політики (створений у 2000 році для проведення дебатів між Прем'єр-міністром Японії та лідерами опозиційних фракцій з проблем національної політики) • Комітет з питань бюджету • Комітет з питань аудиту та нагляду за діяльністю Адміністрації • Комітет з питань Регламенту та організації роботи Палати Представників • Дисциплінарний комітет Палати Представників

Таблиця 2

НАПОВНЕННЯ ВЕБ-СТОРІНОК ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ

	Польща (Сейм)	**Росія (Державна Дума)**	**США (Палата Представників)**	**Україна**
Наявність сторінок в Інтернеті у всіх комітетів	+	+	+	– (лише 9 з 24)
Переклад сайту на інші мови	Польська	Російська	Англійська, окремі сайти — також іспанська	Українська
Рівень уніфікованості структури і дизайну веб-сторінок комітетів	Структуру і дизайн всіх сайтів уніфіковано	Інформативність сайту залежить від комітету, але в цілому підходи до структури уніфіковано	Вимоги не уніфіковано. Найкраще наповнення має сайт бюджетного комітету Палати Представників	Зміст і дизайн не уніфіковано
Доступ до альтернативних опозиційних точок зору (веб-сайти опозиції)	–	–	+	–
Склад комітету	+	+	+	+

Склад підкомітетів	+	+	+	+
Новини комітету	+	+	+	У багатьох комітетів рубрика новин не оновлюється протягом декількох місяців
Предмет компетенції на сайті	+	+	+	+
Склад апарату комітету	+	+	+	– (лише у деяких комітетів подана інформація про структуру апарату)
Контакти працівників апарату (телефон і т.п.)	–	+	–	– (відповідну інформацію подають лише окремі комітети)
Правові акти, які регулюють діяльність апарату комітету	–	+	–	–
Контактні дані комітету	+	+	+	+
План роботи на сесію	+	+	–	+
Заплановані найближчі засідання	+	–	+ (як правило, найближчі слухання)	Інформація подається лише окремими комітетами
Стенограми засідань комітетів	+	–	+ (як правило, стенограми комітетських слухань)	–
Узагальнені звіти про роботу комітетів	–	+	+	–
Ступінь деталізації звітів	Звіти не публікуються, однак опубліковано протоколи і стенограми всіх засідань	Загальний звіт про основні заходи за сесію, окремі комітети публікують на сайтах деталізовані річні звіти	Публікуються детальні звіти (про законодавчу роботу, слухання тощо)	–
Перелік законопроектів, що опрацьовуються комітетом	+	деякі	+	+
Проекти постанов комітету	+	–	+	На сайті Верховної Ради України
Висновки та пропозиції комітету, направлені Голові парламенту, іншим комітетам, запити і т.п.	+	деякі	+	Власні висновки як правило не подаються
Можливість направляти листи комітету через Інтеренет	+	+	+	+
Заплановані слухання	–	+	+	–
Проведені слухання	–	+	+	–
Рекомендації слухань у комітетах	–	+	+	–

Олена ЧЕБАНЕНКО,
Національний університет «Києво-Могилянська академія»

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЦІННОСТІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ: АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ, ПРОЗОРОСТІ ТА ДОБРОЧЕСНОСТІ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Універсалізація процесу вироблення політики в Європі та у світі, загальне визнання основних принципів, що регламентують політичні права, свободи та обов'язки громадян щодо участі у політичному житті держави, а також активна міжнародна співпраця між державними інститутами різних країн обумовили необхідність стандартизації основних вимог, які висуваються до центральних органів державної влади, зокрема — парламенту. Масштабна робота різних парламентських асоціацій, які об'єднують експертів у галузі парламентаризму з усього світу, наразі перебуває у процесі систематизації та узагальнення.

Тривала робота експертів по аналізу особливостей вітчизняного парламентаризму дозволила виявити слабкі сторони відповідного інституту. Серед основних недоліків функціонування Верховної Ради України були виділені такі:

- система виборів, яка не дозволяє забезпечити ефективне представництво інтересів населення у парламенті, а також нівелює зв'язок депутатів з виборцями;
- недостатньо чітке розмежування повноважень у сфері виконавчої влади щодо виконання установчої функції парламенту;
- неналежний рівень внутрішньопартійної демократії;
- недостатній рівень прозорості роботи Верховної Ради України (зокрема, у частині висвітлення роботи парламентських комітетів);
- неналежний рівень політико-правової та економічної експертизи законопроектів перед їх розглядом, а також відсутність структурного підрозділу у парламенті, відповідального за системне вивчення актуальних питань розвитку держави;
- неефективна участь громадськості у законотворчому процесі;
- недосконалі механізми контролю Уряду парламентом;
- надмірна складність порядку усунення Президента з поста тощо.

Аналіз зазначених недоліків дозволяє дійти висновків не лише про неналежне законодавче забезпечення роботи Верховної Ради України, а й про відсутність політичних мотивів до проведення змін. Зважаючи на це, можна припустити, що однією з ключових проблем вітчизняного парламентаризму є відсутність укорінених парламентських цінностей, які б формували політичну волю до ефективної діяльності серед політиків, а також забезпечували належну зацікавленість громадян роботою законодавчого органу.

З метою вироблення універсального бачення ефективного парламенту, міжнародна спільнота багато років працює над своєрідною стандартизацією роботи сучасних парламентів. Розробкою відповідних стандартів функціонування ефективних парламентів займався цілий ряд організацій: Міжпарламентський Союз, Національний демократичний інститут міжнародних відносин, Програма розвитку ООН тощо. Основні напрацювання цих організацій були узагальнені у документі Парламентської асоціації країн Співдружності, який отримав назву «Керівні принципи демократичних парламентів». Цей документ не лише безпосередньо визначає вимоги до проведення виборів, організації роботи парламенту та законодавчого процесу, роботи комітетів, партій, фракцій і парламентських груп, парламентських чиновників, здійснення контрольної функції, забезпечення прозорості та етики парламентарів, а й дає цілісне уявлення про ефективність законодавчих органів як таких.

Важливо, що міжнародні стандарти роботи сучасних парламентів акцентують свою увагу не лише на процедурних та операційних моментах, а й на **парламентських цінностях**, які створюють основу для сприйняття ролі цього органу і громадянами, і самими парламентарями. Серед таких цінностей — доступність (доступ медіа та стимулювання громадської уваги до парламентської роботи), прозорість і доброчесність. Оцінка забезпечення названих цінностей у роботі Верховної Ради України подана нижче.

Доступ медіа. На веб-сайті ВРУ мають оприлюднюватись стенограми і розклад відкритих засідань, усі зареєстровані законопроекти та проекти інших актів разом із супровідними матеріалами, інформація про стан проходження законопроектів, результати поіменних голосувань, відомості про депутатів, комітети, фракції та Апарат ВРУ, інформація про поточну діяльність комітетів ВРУ

(Статті 55, 92 Регламенту Верховної Ради України, статті 9 Закону «Про комітети ВРУ», п.3 Положення про Веб-сайт ВРУ у глобальній інформаційній мережі Інтернет, затвердженого Розпорядженням Голови ВРУ №462).

Національна радіокомпанія України зобов'язана здійснювати у прямому ефірі трансляцію пленарних засідань ВРУ, парламентських слухань, забезпечувати трансляцію щотижневих тематичних передач про роботу ВРУ, а Національна телекомпанія — трансляцію щотижневих телепередач про роботу ВРУ, трансляцію інформаційних програм «Парламентський день» (Пункти 3–4 Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України шостого скликання» №3-VI.). Право ЗМІ висвітлювати діяльність парламенту та народних депутатів закріплено на законодавчому рівні, ЗМІ можуть мають право транслювати засідання ВРУ безкоштовно. Водночас умовою допуску журналістів до парламенту є їх акредитація, яка проводиться прес-службою Апарату ВРУ і дає право на доступ до ложі для преси і кулуарів сесійної частини будинку ВРУ, інших будинків парламенту під час проведення у них публічних заходів, відкритих засідань комітетів (Пункти 2, 10 Положення про порядок акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України №420). Відвідування громадянами пленарних засідань парламенту здійснюється на підставі тимчасових перепусток, які видаються лише за поданнями народних депутатів і на строк, що не перевищує одного пленарного тижня (Пункт 1 Положення про порядок оформлення документів для відвідування пленарних засідань Верховної Ради України, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України №359).

Стимулювання громадської уваги до парламентської роботи. Закон покладає на народних депутатів України обов'язок підтримувати зв'язки з виборцями, інформувати про свою діяльність через ЗМІ та на зборах виборців (двічі на рік), розглядати звернення виборців, проводити особистий прийом громадян у дні, відведені ВРУ для роботи з виборцями. Кожен громадянин має право отримувати інформацію про діяльність парламенту, комітетів, окремих депутатів через звернення та інформаційні запити. Надання відповіді за результатами розгляду запитів і звернень є обов'язковим (статті 14–17 Закону України «Про звернення громадян», статті 32–34 Закону України «Про інформацію»).

Водночас належний і своєчасний доступ громадян до інформації ускладнюється низкою прогалин та інших недоліків у законодавстві. Так, законом недостатньо чітко визначено, яка саме інформація про діяльність комітетів парламенту підлягає оприлюдненню; трансляція засідань комітетів, здійснення на них звукозаписів, відеозйомки здійснюється лише за дозволом головуючого на засіданні комітету або за рішенням комітету (статті 9, 44 Закону України «Про комітети ВРУ»). Матеріали до парламентських слухань і слухань у комітетах надаються їх учасникам (крім народних депутатів) лише у день їх проведення (стаття 235 Регламенту ВРУ, стаття 29 Закону України «Про комітети ВРУ»), що ускладнює ознайомлення з такими матеріалами. Створення веб-сторінок депутатських фракцій, комітетів, тимчасових комісій, структурних підрозділів Апарату ВРУ, здійснюється лише за поданнями відповідно керівників фракцій, комітетів, комісій, Керівника Апарату ВРУ; при цьому обсяг такої інформації на кожній сторінці не може перевищувати 2 мегабайт, а доступ до них може бути обмежений за розпорядженням Голови ВРУ (пункти 5, 8, 9 Положення про Веб-сайт ВРУ у глобальній інформаційній мережі Інтернет, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України №462). Періодичність оновлення цих веб-сторінок (як і веб-сайту ВРУ загалом) законодавчо не визначено. Окремі рішення, пов'язані з організацією роботи парламенту, Апарату ВРУ (наприклад, акти Голови ВРУ, Керівника Апарату тощо), тексти депутатських запитів та відповідей на них, декларації депутатів, працівників Апарату ВРУ про доходи і майно не підлягають обов'язковому оприлюдненню. Доступ до інформації про діяльність парламенту певною мірою ускладнюють також недоліки законодавства про доступ до інформації, зокрема — відсутність чіткого переліку підстав для відмови у доступі до інформації, можливість віднесення інформації до конфіденційної на власний розсуд органу, тривалий строк розгляду інформаційних запитів (30 днів) тощо.

Покращення ситуації із доступом до інформації про діяльність парламенту можна очікувати у зв'язку із прийняттям і набуттям чинності Закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року. Відповідно до статті 1 цього нормативно-правового акту, статус публічності набуває інформація, що була отримана або створена суб'єктами владних повноважень у процесі виконання ними їхніх обов'язків і перебуває у володінні останніх; така інформація є публічною та відкритою (крім законодавчо передбачених обмежень). Закон передбачає обов'язковість системного та оперативного ведення та оприлюднення публічної інформації через максимум до-

ступних ресурсів, а також ведення обліку запитів щодо неї (стаття 5, 14 Закону «Про доступ до публічної інформації»). Також нове регулювання передбачає досить короткі строки для отримання публічної інформації на запит — 5 днів, а також можливість отримати її безкоштовно (стаття 20–21 Закону «Про доступ до публічної інформації»). Відмова від надання інформації наразі можлива лише в обмежених випадках, а за ненадання або відмову у задоволенні запиту на інформацію розпорядник інформації несе відповідальність (статті 22–24 Закону «Про доступ до публічної інформації»).

Прозорість діяльності парламенту. Загалом, громадськість має достатній доступ до інформації про діяльність парламенту як органу. На веб-сайті ВРУ розміщено коротку інформацію про кожного депутата і його діяльність у ВРУ, інформацію про фракції (склад, керівництво, контактні дані секретаріатів, адреса веб-сайту), комітети (склад, контактні дані секретаріатів), структурні підрозділи Апарату ВРУ (назви, контакти), повні тексти законопроектів, висновки структурних підрозділів Апарату ВРУ на них, інформацію про стан проходження законопроектів, результати поіменних голосувань щодо законопроектів; порядки денні сесій, розклади, порядки денні і стенограми пленарних засідань; стенограми і матеріали парламентських слухань; базу законодавства України; новини про роботу парламенту і його органів.

Парламент інформує про свою діяльність не лише через власний веб-сайт (щомісячна відвідуваність — близько 1 700 000 відвідувачів[13]), але і через канал супутниково-кабельного мовлення «Рада» (технічне покриття — 18 089 400 осіб в усіх регіонах)[14]; власну газету — «Голос України» (виходить 5 разів на тиждень, наклад — 170 000 примірників)[15]. Робота парламенту також активно висвітлюється комерційними ЗМІ; акредитовані журналісти можуть безкоштовно здійснювати фото- та відеозйомку в сесійній частині будинку ВРУ. Всі законопроекти, що вносяться до ВРУ, оприлюднюються на веб-сторінці парламенту до їх розгляду, хоча остаточні тексти (з усіма змінами, внесеними під час їх розгляду парламентом) в поодиноких випадках відображуються на веб-сторінці парламенту недостатньо оперативно. Наприклад, остаточні тексти законопроектів «Про здійснення державних закупівель», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» з'явились на веб-сайті парламенту лише після їх підписання Президентом. Порядки денні сесій, заплановані парламентські слухання, плани засідань комітетів, комітетських слухань оприлюднюються заздалегідь; стенограми засідань парламенту оприлюднюються на веб-сторінці ВРУ у день проведення засідань або наступного дня, результати голосувань — у день голосування.

Протягом тривалого часу була актуальною проблема прозорості фінансування парламенту (кошториси ВРУ не оприлюднювались), однак у 2010 році вона зрештою була вирішена (кошторис вперше було оприлюднено на веб-сайті ВРУ). Фізичний доступ громадян до парламенту не є складним (громадяни можуть отримати перепустки через депутатів або працівників Апарату ВРУ), на засіданнях комітетів часто присутні акредитовані журналісти, представники громадських організацій, окремі громадяни.

Інформація про діяльність уряду (у тому числі звіти) окремо не оприлюднюється, але її можна знайти у стенограмах тих засідань парламенту, на яких вона представляється. Не оприлюднюються також декларації про доходи, майно і фінансові зобов'язання депутатів. Як і багато інших органів влади, парламент не завжди надає інформацію за інформаційними запитами та зверненнями. Депутати часто не можуть відповісти на звернення громадян через неможливість отримання необхідної інформації від органів влади.

Доброчесність. Правила поведінки народних депутатів встановлюються Законом «Про статус народного депутата України», Законом «Про боротьбу з корупцією» та Регламентом ВРУ. Кодекс поведінки членів парламенту до цього часу прийнято не було. Статті 51–52 Регламенту ВРУ забороняють внесення до зали засідань плакатів, гучномовців, перешкоджання виступам депутатів, образи на адресу депутатів, виступи без дозволу головуючого на засіданні, перевищення часу тривалості виступів. Згідно із статтею 8 Закону «Про статус народного депутата України», депутат повинен дотримуватись норм моралі, утримуватись від дій, які можуть скомпрометувати його, парламент або державу, не повинен використовувати мандат в особистих, у тому числі корисливих цілях. Ряд обмежень щодо депутатів, спрямованих на попередження корупції, закріплено також у Законі «Про боротьбу з корупцією». Наприклад, депутат не може обмежувати доступ до інформації, сприяти іншим особам у здійсненні ними підприємницької

[13] http://top.bigmir.net/stat/134962/ [доступ 10.10.2010].
[14] http://www.rada.gov.ua/~dtrp/m_mov.htm [доступ 10.10.2010].
[15] http://uamedia.visti.net/golos/indexr.shtml [доступ 10.10.2010].

діяльності з використанням службового становища, незаконно одержувати матеріальні блага, послуги, пільги або інші переваги.

Контроль за дотриманням норм етики покладено в основному на Комітет ВРУ з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (який не є політично незалежним органом), а також головуючого на засіданні ВРУ (в частині дотримання правил етики на засіданнях) (статті 51–53 Регламенту Верховної Ради України; п. 22 Додатку до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» № 4-VI від 04.12.2007.).

Існуючі механізми забезпечення доброчесності членів парламенту містять ряд суттєвих недоліків і прогалин: законодавство не створює дієвих можливостей для здійснення контролю за отриманням депутатами подарунків, інших матеріальних благ; контроль за дотриманням правил етики депутатами здійснюють самі депутати; поза межами регулювання перебуває лобістська діяльність членів парламенту (окрім відносин, пов'язаних із вчиненням корупційних діянь та злочинів у сфері службової діяльності); поняття лобіста на законодавчому рівні не визначено; відсутні обмеження щодо подальшого працевлаштування депутатів у приватному секторі (після припинення повноважень); регулювання конфлікту інтересів зводиться лише до встановлення обмежень щодо суміщення депутатської діяльності з іншими видами діяльності. Депутати не зобов'язані подавати декларації про наявні інтереси та оприлюднювати декларації про майно, доходи і зобов'язання фінансового характеру.

Як показує практика, норми Регламенту в частині депутатської етики не дотримуються, а їх порушення не тягне відповідальності. Наприклад, протягом I — V сесій парламенту VI скликання його робота була заблокована депутатами 20 разів; народні депутати часто голосують картками інших депутатів; декілька разів (зокрема, 22.10.2008 р. та 12.11.2008 р.) депутати пошкоджували систему голосування «Рада»[16]; 27.04.2010 року в парламенті між депутатами відбулись сутички, в ході яких окремі з них отримали тілесні ушкодження[17]. За вчинення цих правопорушень депутати до юридичної відповідальності не притягались, хоча Голова ВРУ неодноразово наполягав на відшкодуванні вартості знищеного майна[18]. Діяльність профільного парламентського комітету щодо запобігання порушенням норм етики є малоефективною, оскільки загалом у парламенті існує мовчазна згода не розглядати такі питання.

Зважаючи на законодавчу неврегульованість лобіювання, вплив груп інтересів на депутатів не є рідкісним явищем; при цьому депутати інформацію про свої контакти з лобістами не розкривають. Декларації про доходи, майно і фінансові зобов'язання не оприлюднюються (крім випадків висування депутатами своїх кандидатур на виборах).

Аби на практиці виправити ситуацію із дотриманням основних парламентських цінностей, до Регламенту Верховної Ради України та Закону про комітети Верховної Ради України варто внести зміни, які передбачатимуть посилення прозорості та доступності діяльності Верховної Ради України, що, безперечно, сприятиме утвердженню доброчесності в стінах законодавчого органу. Серед кроків, спрямованих на реформування у відповідній сфері, варто говорити про таке: а) створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України; б) обов'язкове включення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань; в) оприлюднення на веб-сторінках комітетів планів роботи відповідних комітетів протягом чергової парламентської сесії, звітів про діяльність комітетів; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами актів парламенту; інформації про дату, час, місце проведення відкритих засідань комітетів та слухань у комітетах; річних звітів про діяльність комітетів; протоколів відкритих засідань та результатів голосувань з питань порядку денного відкритих засідань; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань; г) оприлюднення всіх висновків щодо законопроектів, які надавались за рішеннями комітетів або зверненнями окремих народних депутатів-членів комітетів тощо.

Таким чином, міжнародні стандарти роботи сучасних парламентів є важливим методологічним інструментом, по-перше, аналізу стану та ефективності роботи законодавчих органів різних країн, а по-друге — визначення напрямів і перспектив парламентського реформування. Показово, що парламентські цінності (такі як доступність, прозорість і доброчесність) знайшли своє відображення у міжнародних стандартах. Саме цей блок універсальних принципів має ключове значення для України та вітчизняного парламенту, оскільки дозволяє звернути увагу на глибинні причини тих чи інших практичних проблем.

---

[16] http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/16.htm [доступ 10.10.2010].

[17] http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/27/4979062/ [доступ 10.10.2010].

[18] http://www.ut.net.ua/news/155/0/2568/ [доступ 10.10.2010]; http://chairman.rada.gov.ua/chairman7/control/uk/publish/article;jsessionid=8A4587408D2D9EB99573BE81462582A5?art_id=55722&cat_id=49211[доступ 10.10.2010].

Список використаних джерел та літератури:

1. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» українського парламентаризму) // «Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1 / 2010.
2. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів // «Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 3 / 2010.
3. Commonwealth Parliamentary Association (2003) Commonwealth (Latimer House), Principles on the Accountability of and Relationship Between the Three Branches of Government (Latimer House), Article VIII, http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BACC9270A-E929-4AE0-AEF9- 4AAFEC68479C%7D_Latimer%20House%20Booklet%20130504.pdf
4. Harris, Ian. Promoting the Role of Parliaments. Final Report, ASGP/IPU, April 2003, http://asia-pacific.undp.org/practices/governance/documents/promotingworkofparliament.pdf
5. Parliament and Democracy in the 21st Century – a Guide to good Practice (IPU, 2006), http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf

ПРОГРАМА

7 жовтня 2011 року, п'ятниця

Конгрегаційна зала Національного університету
«Києво-Могилянська академія»,
вул. Сковороди, 2 (другий поверх)

9.00 *Початок реєстрації учасників*

9.30 *Відкриття конференції*

- **Денис КОВРИЖЕНКО,**
  Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив
- **Василь ОЖОГАН,** Перший віце-президент, Віце-президент з навчальної роботи Національного університету «Києво-Могилянська академія»
- **Едуард РАХІМКУЛОВ,** Заступник директора Програми розвитку законотворчої політики України Програми сприяння парламенту України (ПСП II)
- **Валентина ГОШОВСЬКА,**
  Завідувач Кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

10.00 *Вступні лекції*

- **Володимир ШАПОВАЛ,** Голова Центральної виборчої комісії
- **Вінфрід МАК,**
  Депутат Ландтагу Баден-Вюртемберг, заступник голови фракції ХДС (Німеччина)
- **Денис КОВРИЖЕНКО,**
  Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив
- **Лідія ДАНИЛЕНКО,**
  Професор Кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

12.00 *Обід*

13.30 *Робота у секціях (виступи до 10 хв.)*

Секция 1.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА (УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ)

4-й корпус НаУКМА, вул. Волоська 8/5, аудиторія 321

Модератор:

- **Наталія ЛАРІНА,** Доцент Кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академія державного управління при Президентові України

Доповіді:

- **Методологічні засади вивчення навчальної дисципліни «Комунікації в парламентській діяльності»** (Наталія Ларіна, м. Київ, Україна)
- **Вплив правових позицій Конституційного Суду України на функціонування Верховної Ради Україниа** (Татевік Харатян, м. Харків, Україна)
- **Особливості законодавчого процесу на завершальній стадії земельної реформи** (Дарина Піддубна, м. Одеса, Україна)
- **П'ять тез про Верховну Раду України** (Дмитро Відсота, м. Харків, Україна)
- **Позитивізм в парламентаризмі та парламентській діяльності** (Оксана Рублюк, м. Київ, Україна)
- **Парламентаризм та парламентська діяльність як науковий напрям і навчальна дисципліна** (Галина Сєрова, м. Київ, Україна)
- **Політичне та управлінське лідерство: сутність та сучасне значення** (Людмила Пашко, м. Київ, Україна)

- **Поняття та політико-правова природа фракційної дисципліни в парламені України** (Володимир Венгер, м. Київ, Україна)
- **Хто має судити Верховну Раду України: бог, совість чи народ?** (Юлія Баскакова, м. Київ, Україна)
- **Тенденції розвитку парламентаризму в Україні: історичні аспекти** (Лідія Даниленко, м. Київ, Украін)

Секция 2.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА (МІЖНАРОДНИЙ КОНТЕКСТ)

4-й корпус, вул. Волоська 8/5, аудиторія 319

Модератор:

- **Наталія АМЕЛЬЧЕНКО,** Доцент Кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Доповіді:

- **Ратифікаційна діяльність Верховної Ради України та парламентів світу** (Андрій Москалюк, м. Київ, Україна)
- **Особливості внесення поправок та пропозицій до законопроектів: проблеми теорії та практики** (Ірина Пономаренко, м. Київ, Україна)
- **Парламентський контроль: Білорусь і зарубіжний досвід (порівняльно-правовий аналіз) (Частина 1)** (Олексій Гірейко, м. Мінськ, Білорусь)
- **Парламент 2.0: сучасні тенденції та перспективи** (Юрій Станович, м. Київ, Україна)
- **Застосування прикладних психологічних технологій у системі парламентаризму** (Валентина Гурієвська, м. Київ, Україна)
- **Передісторія формування парламентаризму** (Мар'яна Озерова, м. Харків, Україна)
- **Особливості процесу лобіювання в Україні та об'єднаній Німеччині** (Ірина Мельник, м. Луцьк, Україна)
- **Роль політичних партій в контексті виборів депутатів Державної Думи Російської Федерації** (Дмитро Гончаренко, м. Москва, Росія)
- **Регламентування мандату представника законодавчого (представницького) органу державної влади суб'єкту Російської Федерації на федеральному рівні** (Еміль Алімов, м. Москва, Росія)
- **Посилення ролі парламентів країн-членів ЄС як шлях до вирішення проблеми «дефіциту демократії»** (Марина Рабінович, м. Одеса, Україна)

15.15 *Перерва на каву*

15.30 *Робота у секціях (продовження)*

17.45 *Підбиття підсумків конференції*

- **Заключні тези модераторів**
- **Виступи від організаторів**

18.30 *Вечеря*

PROGRAMME

7 October 2011, Friday

Congregation Hall,
Kyiv-Mohyla Academy National University
2 Skovorody Str. (2nd Floor)

9.00 *Registration*

9.30 *Opening*

- **Denys KOVRYZHENKO,** Legal Programmes Director, Agency for Legislative Initiatives
- **Vasyl OZHOGAN,** First Vice President, Vice President for Teaching, National University of «Kyiv-Mohyla Academy»
- **Edward RAKHIMKULOV,** PDP II Deputy Director
- **Valentyna GOSHOVSKA,** Chairman of the Parliamentarism and Political Management Department, The National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine

10.00 *Introductory Lectures*

- **Volodymyr SHAPOVAL,** Head of the Central Election Commission
- **Winfried MACK,** Deputy Head of the CDU Faction, Landtag of Baden-Wuerttemberg
- **Denys KOVRYZHENKO,** Legal Programmes Director, Agency for Legislative Initiatives
- **Lidia DANYLENKO,** Professor of the Parliamentarism and Political Management Department, The National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine

12.00 *Lunch*

13.30 *Work in Sections (presentations up to 10 min)*

Section 1.

PARLIAMENTARISM: THEORY AND PRACTICE (UKRAINIAN CONTEXT)
Building #4, Voloska st. 8/5, Room 321

Moderator:

- **Natalia LARINA,** Senior Lecturer of the Parliamentarism and Political Management Department, The National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine

Speeches:

- **Methodological basis of the course «Communications in parliamentary activity»** (Natalia Larina, Kyiv, Ukraine)
- **The impact of legal positions of the Constitutional Court of Ukraine on the functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine** (Tatevik Kharatian, Kharkiv, Ukraine)
- **Features of the legislative process at the final stage of land reform** (Daryna Piddubna, Odesa, Ukraine)
- **Five theses about the Verkhovna Rada of Ukraine** (Dmytro Vitsota, Kharkiv, Ukraine)
- **Positivism in parliamentarism and parliamentary activity** (Oksana Rubliuk, Kyiv, Ukraine)
- **Parliamentarism and parliamentary activity as an academic sphere and the course of study** (Galyna Serova, Kyiv, Ukraine)
- **Political and administrative leadership: essence and modern meaning** (Ludmyla Pashko, Kyiv, Ukraine)

- **Term and political and judicial nature of the factional discipline in Ukrainian Parliament** (Volodymyr Venher, Kyiv, Ukraine)
- **Who should judge the Verkhovna Rada of Ukraine: the God, the conscience or the people?** (Daryna Tkachenko, Kharkiv, Ukraine)
- **Peculiarities of the legislative process under the administrative reform** (Yulia Baskakova, Kyiv, Ukraine)
- **Tendencies of the parliamentarism's development in Ukraine: histirical aspect** (Lidia Danylenko, Kyiv, Ukraine)

Section 2.

PARLIAMENTARISM: THEORY AND PRACTICE (INTERNATIONAL CONTEXT)

Building #4, Voloska st. 8/5, Room 319

Moderator:

- **Natalia AMELCHENKO,** Senior Lecturer of the Political Science Department, National University of «Kyiv-Mohyla Academy»

Speeches:

- **Ratification activity of the Verkhovna Rada of Ukraine and the parliaments of the world** (Andriy Moskaliuk, Kyiv, Ukrain)
- **On the Procedure for Amending the Draft Bills: Problems of Theory and Practice** (Iryna Ponomarenko, Kyiv, Ukraine)
- **Parliamentary control: Belarus and foreign experience (comparative law analysis) (Part 1)** (Alexey Hireiko, Minsk, Belarus)
- **Parliament 2.0: modern trends and perspectives** (Yuriy Stanovych, Kyiv, Ukraine)
- **Use of the applied phychological technologies in parliamentarism's system** (Valentyna Hurievska, Kyiv, Ukraine)
- **Prehistory of the parliamentarism formation** (Mariana Ozerova, Kharkiv, Ukraine)
- **Features of lobbying process in Ukraine and The United Germany** (Iryna Melnyk, Lutsk, Ukraine)
- **The role of political parties in the context of elections of deputies of the State Duma of the Russian Federation** (Dmytro Goncharenko, Moscow, Russia)
- **The problem of regulation of deputies of legislative (representative) state authority of the Russian Federation on the federal level** (Emil Alimov, Moscow, Russia)
- **Sthrenthening the EU member states parliaments' role as a way to solve the «democracy deficite» problem** (Maryna Rabinovych, Odesa, Ukraine)

15.15 *Coffee Break*
15.30 *Work in Sections (presentations up to 10 min)*
17.45 *Conclusions*

- **Moderators' final remarks**
- **Organisers' presentations**

18.30 *Supper*