USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Програма РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво

Фонд Східна Європа

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

ВИБРАНІ РОБОТИ УЧАСНИКІВ П'ЯТОЇ ЩОРІЧНОЇ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ "ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЧИТАННЯ"

КИЇВ
2015

Парламентські читання
PARLIAMENTARY READINGS
наукова конференція/academic conference

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

USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ
Програма РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво

Фонд Східна Європа

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Парламентські читання
PARLIAMENTARY READINGS
наукова конференція/academic conference

П'ЯТА ЩОРІЧНА МІЖНАРОДНА КОНФЕРЕНЦІЯ «ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЧИТАННЯ»

30 жовтня 2015 року
Київ, Україна

ISBN 978-617-7157-11-2

© Друк ФОП Жорін Р. В.
© Лабораторія законодавчих ініціатив та автори досліджень, 2015.
Електронний варіант цієї публікації розміщено на веб-сайті Лабораторії законодавчих ініціатив (http://www.parlament.org.ua).

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

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

Конференція є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

ЗМІСТ[1]

Вступне слово *(Ігор КОГУТ)* 4

Research support at the House of Commons of Canada *(Eric JANSE)* 6

Professional and ethical standards for parliamentarians *(Peter MOSSOP)* 11

Ключові проблеми парламентської етики. Реформа парламенту в оцінках експертів *(Юлія ТИЩЕНКО, Юлія КАЗДОБІНА)* 14

Парламентська риторика як інструмент політичного дискурсу *(Валентина ГОШОВСЬКА)* 23

Поняття молодіжного парламенту у вітчизняній та зарубіжній літературі *(Любов САВЧУК)* 29

Депутатська етика для парламентарів: європейський досвід та Україна *(Ірина ДИННИК)* 35

Парламентаризм в Китаї та Україні: порівняльний аналіз *(Ростислав МАРЧУК, Юлія МИХАЛЕВСЬКА)* 42

Верховна Рада як складова «перестройки» *(Денис ЯКОВЛЕВ)* 46

Перспективні завдання Верховної Ради України та контури розвитку парламентаризму *(Досаали ІМАНБЕРДІЄВ, Вікторія ДУБІНСЬКА)* 52

Аналіз необхідності та можливості введення в Україні двопалатного парламенту *(Оксана КОГУТ)* 58

Закон Республіки Білорусь «Про Народного правозахисника по правам дитини»: яким йому бути *(Олексій ГІРЕЙКО)* 60

Правовий статус народного депутата України: змішана модель мандата *(Лора ХВОРОСТИНА)* 75

Роль парламенту у проведенні реформ на прикладі реформи органів зебезпечення правопорядку в Україні *(Вікторія ХАЛАНЧУК)* 81

Правовий аналіз відносин України із Міжнародним кримінальним судом *(Христина ФРАНЧУК, Віталій ТРАЧУК)* 88

Вибори як елемент взаємодії громадянського суспільства та влади *(Інна СУРАЙ, Оксана ЛЯЩЕНКО)* 93

Європейський досвід залучення інтелектуальної молоді до виборчого процесу, як механізм забезпечення ефективності діяльності парламентарів *(Ірина ПОЛІЩУК)* . . 99

Аналітичне забезпечення електорального процесу: консолідація інформації про переваги виборців *(Дмитро ЄЛЬЧАНІНОВ)* 104

До питання значення технік е-участі для розвитку діалогових форм взаємодії влади та громади *(Антоніна МИТКО)* 110

Законодавче закріплення питань інформаційної глобалізації *(Ірина КОЛЬЦОВА)* 118

Відповідальність народного депутата України: сутність та особливості *(Лідія ДАНИЛЕНКО)* 123

ПРОГРАМА 129

---

1 В збірку не включено статтю Олексія ПОЛТОРАКОВА «Сучасні соціально-ідеологічні виклики представницької демократії», яку було відібрано для друку у часописі «Парламент» № 4/2015

ВСТУПНЕ СЛОВО

Ігор КОГУТ,
Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Шановний читачу, у Ваших руках збірка вибраних робіт, презентованих молодими науковцями з різних куточків України та їх міжнародними колегами, представниками наукових установ, під час П'ятої міжнародної наукової конференції «Парламентські читання», що відбулася 30 жовтня 2015 року в стінах Національного університету «Києво-Могилянська академія».

Період 2014-2015 років ознаменувався кардинальними змінами у світовій геополітичній ситуації. Україна стала активним учасником цих змін, адже події 2014 року стали вирішальними для майбутнього України, в тому числі для напряму змін у сфері парламентаризму та законотворчості. Системна економічна та політична криза добігла свого логічного апогею у вигляді народного протистояння сваволі політичної «еліти», яка використовувала законотворчість в якості механізму задоволення кланових інтересів, а не на благо громадян, яких начебто представляла. При цьому новий кризовий чинник – військові дії на власній території та зовнішньополітична загроза – ще більше відкрили вади законотворчої роботи парламенту. І хоча соціально-політичні перетворення в Україні викликали очікування, що система не тільки зміниться, а й докорінно реформується найближчим часом, та, на жаль, перші півтора року роботи парламенту не дають підстав говорити про суттєві якісні зміни та перетворення в цьому напрямку.

У зв'язку з означеними подіями та тенденціями, ми намагалися скерувати авторів наукових робіт у напрямку депутатської етики та взаємодії парламенту із громадськістю. При цьому ми традиційно не обмежували учасників у виборі тем, оскільки метою «Парламентських читань» є максимальний обмін думками між дослідниками, які займаються різними аспектами та підходами, досліджують різні предмети у рамках парламентської тематики.

Ми не відійшли від традиції партнерства з Національним університетом «Києво-Могилянська академія», який черговий раз став майданчиком для наукового обговорення парламентської проблематики молодими науковцями-дослідниками, досвідченими фахівцями-академіками, викладачами та студентами. Прагнучи сформувати інтерес до парламентських студій, Лабораторія законодавчих ініціатив не робить акцент лише на академічній складовій конференції. Для нас важливо утворити форум науковців і експертів, де вони могли б обмінюватися думками, позиціями, знаннями. Формуючи критичну масу для такої комунікації, ми переконані, що найближчим часом будемо здатні для концептуальних напрацювань, здатних зрушити парламентську реформу, яка має європеїзувати та модернізувати український парламент, його процедури та практики.

Мені приємно презентувати роботи учасників «Парламентських читань» 2015 року. Я дуже сподіваюся, що серед думок, ідей, бачень, які надруковані в 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 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 змінюється.

Ми хочемо висловити подяку адміністрації Національного університету «Києво-Могилянська академія» за відкриту для співробітництва позицію та надання можливості організувати «Парламентські читання». Також хотілося б подякувати нашим безпосереднім партнерам – Програмі USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом «Східна Європа».

Особисто хотілося б подякувати нашим іноземним експертам: Еріку Джернсу, Петеру Моссопу та Юлії Тищенко, які прочитали вступні лекції для учасників конференції. Також висловлюю подяку кафедрі парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України за активну участь студентів та викладачів Академії в конференції. Окрему вдячність висловлюю декану факультету правничих наук Денису Азарову, який особисто сприяв проведенню конференції.

Принагідно дякую всім учасникам та зичу натхненої та плідної роботи на ниві вивчення та просування досвіду та ідей європейського парламентаризму.

RESEARCH SUPPORT AT THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

Eric JANSE,
Clerk Assistant, Committees and Legislative Services Directorate, House of Commons

Presentation delivered by Eric Janse, Clerk Assistant, Committees and Legislative Services Directorate, House of Commons at the Fifth International Academic Conference, 'Parliamentary Readings', October 30, 2015, Kyiv-Mohyla Academy, Ukraine

Introduction

Before addressing the subject of the research support offered at the House of Commons, it is perhaps appropriate, given the audience for this paper, to overview briefly the close ties between the Ukraine and Canada. Strong, historic links exist between both countries, especially in Western Canada. Much about the relationship is based on the legacy of migration. The largest number of Ukrainian immigrants in the late nineteenth and early twentieth centuries settled in the Canadian Prairies and accounts for this region's strong cultural and historical ties with Ukraine, notably Western Ukraine from whence the majority came. In 2011, there were an estimated 1,209,085 persons of full or partial Ukrainian origin residing in Canada making them Canada's ninth largest ethnic group, and giving Canada the world's third-largest Ukrainian population behind Ukraine itself and Russia.

Ukrainian-Canadians have contributed to all aspects of Canadian society, including politics at the federal (national) and provincial (subnational) levels. A recent example of the linkages between both countries and both parliaments was on September 17, 2014, when the Speakers of the Senate and the House of Commons were honoured to welcome his Excellency Petro Poroshenko, President of Ukraine, to the Parliament of Canada in Ottawa.

House of Commons

It may be useful at this juncture to provide some background on the Parliament of Canada which is a bicameral legislature that uses a Westminster-based system. In the lower house, the House of Commons, there are 338 Members of Parliament elected directly by the population. Seats in the House of Commons are distributed roughly in proportion to the population of each province and territory. In general, the more people in a province or territory, the more Members it has in the House of Commons and every province or territory must have at least as many Members in the Commons as it has in the Senate. In the Commons Chamber, Members devote most of their time to debating and voting on bills. The Chamber is also a place where Members represent constituents' views, discuss national issues and hold the government to account for its actions. It sits five days a week with Government business taking most of its time and one hour per day dedicated to 'Private Members' Business'. Functionally, the House is divided into three groups: the Ministry and its Parliamentary Secretaries, Members who support the government, and Members who oppose the government (the role of the opposition being a key element to our system of parliamentary democracy). The Speaker of the House of Commons is elected among peers.

Senate

The Senate is the upper house in Canada's parliamentary democracy. The original Senate, created in 1867, had 72 seats, but more seats were added as the country grew. The Constitution now directs

that the Senate have 105 appointed members. The Senate was created to counterbalance representation by population in the House of Commons and to represent the regions and minority groups. The Senate was also intended to provide Parliament with a second chance to consider bills before they are passed. While Senators may pass bills, propose amendments to them or vote to defeat them, practice dictates that the Senate will respect the will of the elected house if it insists on its bills or rejects amendments made to them. While the Senate tends to sit from Tuesday to Thursday, much of its work is undertaken in its Committees which can sit throughout the week. Finally, the Speaker of the Senate is appointed by the government in power.

The House of Commons Administration

A strong parliamentary administration makes for a strong parliament and in turn makes for a stronger system of governance. A hallmark of a strong parliament and its administration is its independence from the government (executive branch). The House of Commons Administration strives to provide sound advice and quality services to Members of Parliament through seven service areas; it supports Members of the House of Commons, providing them with the services, infrastructure and advice they need to carry out their work as legislators and representatives in the Chamber, in committees, in caucus and in their offices, both on Parliament Hill and in their constituencies.

The Board of Internal Economy. The Board of Internal Economy is the governing body of the House of Commons. Under the Parliament of Canada Act, the Board has the legal authority to 'act on all financial and administrative matters respecting (a) House of Commons, its premises, its services and its staff; and (b) the Members of the House of Commons'. The Board has an overall equality of government and opposition representatives (apart from the Speaker who is the chair of the Board). The Clerk of the House, the most senior parliamentary official, is the Secretary to the Board and is responsible for implementing its decisions

Clerk's Management Group (CMG). CMG is an executive governing body representing all services across the House of Commons. It makes recommendations to the Speaker and the Board of Internal Economy regarding the administration of the House of Commons and in turn implements the decisions of both. The Clerk's Management Group is chaired by the Clerk and is comprised of the heads of the seven service areas at the House. It is important to note that the 1800 employees of the House of Commons administration are not government civil servants as the House is a separate employer (the Senate is its own separate employer as well).

Research Support Services for Parliamentarians

Another key element to a strong parliament is the existence of adequate research support services for parliamentarians, something largely provided for by the administration. Such services allow for better scrutiny of the Government, for instance of its legislation, its budget, etc. This is accomplished via, for example, questions posed to the Government in Question Period and in Parliamentary Committees. Research services allows parliamentarians to prepare better questions and it assists parliamentarians in the role they play in holding the Government to account. It also counters the significant resources the Government has at its disposal via the bureaucracy. Members of Parliament in Canada have access to a several research avenues, each with a distinct purpose.

Member's staff

Members of Parliament are provided with a budget to hire staff in both their Ottawa office as well as in their constituency office. They regularly rely on these staff for a range of services that includes providing research assistance, drafting speeches and liaising with their constituents about issues that touch their specific geographic region. As such, such staff become experts on the particular

region of their Member and on the particular areas of interest their parliamentarian might have. These employees undertaker research for their Members but also request on their behalf that research be undertaken by others. They then adjust the results of such research to the needs and style of their parliamentarian.

Caucus Research Offices

A caucus is a group of parliamentarians from the same party. Undertaking research is an essential component of the caucus function. According to the *Parliament of Canada Act*, a political party must have at least 12 elected Members to be a «recognized party» in the House of Commons. Once recognized, parties are entitled to funding for their research groups that conduct research of a political and more partisan nature. The number of research staff working in such offices has fluctuated, depending on the size of the parties and their requirements for research work.

Library of Parliament

The two sources of research outlined above provide political and partisan-style research to Members. The following two do not and instead have a long-standing tradition of providing apolitical services and information as opposed to partisan research and strategic advice.

The Library of Parliament is a separate institution from the Senate and the House and one that reports to the Speakers of both houses. It provides a range of non-partisan services to all parliamentarians, including but not limited to the following: information and fact checking, copies of documents and news stories, customized information searches, help using self-service information resources and suggestions on general search strategies. Members may ask the Library for things such as background papers (in-depth studies of federal policy issues), briefs of short reports on current topics, legislative summaries (plain-language summaries of bills under consideration) and trade and investment profiles of Canada's trade relationships with other countries.

Research and analysis services are provided by teams of specialized staff including lawyers, scientists, economists, political and social scientists, who prepare customized research papers and offer in-person briefings in response to requests from individual parliamentary clients. Library analysts also provide subject-matter expertise to committees and parliamentary associations through a full range of customized research, analysist and advice. They support members with background papers and briefing notes on subjects being examined, detailed study plans, lists of proposed witnesses, analysis of issues that arise in the consideration of bills and draft reports.

The Parliamentary Budget Officer (PBO) also resides within the Library. The PBO is an officer of the Library of Parliament appointed to hold office during pleasure for a renewable term of not more than five years. He is mandated to provide independent and objective analysis to Parliament on the state of the nation's finances, the government's estimates and trends in the Canadian economy. Upon the request from a committee or a parliamentarian, the PBO can estimate the financial cost of any proposal for matters over which Parliament has jurisdiction.

The Table Research Branch

The Table Research Branch is an office within the Procedural Services sector of the House of Commons. It provides the House with a focal point for procedural expertise, research, advice, archiving, training, professional development and outreach. It includes a 'SWAT' unit for very short term and urgent requirements as well as staff dedicated to longer term projects such as updating the procedural manual entitled 'House of Commons Procedure and Practice'. The Speaker and the Table Officers are the main clients of the branch but it also provides services to individual Members, to other legislatures and to the public.

A crucial factor for administrative research support services is that it be professional and give impartial advice. The experts that do so must themselves receive regular training in order to have the skills and competencies to undertake their work. This is especially important when one considers that parliamentarians come and go given elections etc., so often staff serve as the institutional memory.

Finally, it is worth noting the distinction between 'research', 'proper research' and 'analysis'. In this internet age, most anyone can claim to undertake 'research' but it takes trained experts with experience to provide 'proper research' and above all, to provide an 'analysis' function which is a critical value-added service for parliamentarians.

Sharing research information with parliamentarians

Once research and analysis is completed, the results and information gathered must be shared with Members. This provides another challenge to the administration given the pressures of volume and timelines. Technology can be a solution but it also presents challenges. For example, sending everything by e-mail to clients can quickly fill up their inboxes with very large documents that are difficult to manage. One concrete example by which the House of Commons overcame this challenge was via the 'Digital Binders for Committees' project.

Digital Binders for Committees

This was a two year project to allow Members access to committee documents anywhere at any time either on individual mobile devices or on their desktops. Perceived benefits included faster, easier access to committee documents in a secure manner, reduced printing costs and reduced environmental impacts, and finally improved efficiency. It is perhaps important to note that the all House of Commons committees have a combined, total requirement of somewhere between 7,000 to 10,000 documents per year. They range from agendas, minutes, transcripts, reports, briefs (written submissions) from witnesses, background information, etc.

(i) Commencement of the project

The Fall of 2012 saw the initial request from a Committee Chair asking for documents from his committee on members iPads (the use of iPads for official purposes was completely new in 2012). Following this request, the Liaison committee (an oversight committee composed of all committee chairs) asked the House of Commons administration to investigate possible solutions. It was recognized from the start that any solution had to be:

- consistent with the culture of the organization (could not change the way committees work, but had to work well for committees);
- flexible (each committee and each Member works in slightly different ways);
- easy to use for all users (Parliamentarians and staff);
- able to ensure the security of all information made available via the platform; and
- cost-effective and reusable for other projects.

(ii) Project challenges and solutions

Moving to a 'paperless' system had its share of challenges which in turn called for solutions. For example, at the time there was limited internal knowledge of Apple products and services. As well, there was a need to identify software for the iPads that would meet security requirements and also be available in the two official languages in which the Parliament of Canada operates (English and French). The solution was collaboration between the Information Services (IS) division and the Procedural sector at the House that allowed for expertise to be developed and problems to be overcome. Another technological challenge was the fact that there was no Wifi on Parliament Hill

and limited cellular service in many of the historic buildings. Through team work with IS, Wifi is now widely available in most Parliamentary buildings and is available for all House of Commons devices that support it.

The challenge of implementing a solution to all Members and all Committees at once was resolved by undertaking a staggered rollout with a pilot project for two committees (six months), then five (one year), then all committees (two per week for a month). Training was another consideration as the use of Microsoft Sharepoint to manage documents was new for Members and added tasks to administrative staff. Accordingly, it was necessary to teach Members, their staff and House staff how to use these new tools. To this end, videos and user guides, produced in–house, were created to assist Members using iPads and for Members and their staff using Sharepoint to access documents. Furthermore, a 'red carpet' support system was put in place to setup Members and help them become familiar with the new tools.

Finally, new tools were developed for the administrative staff to simplify the organization of the thousands of documents provided to committee members each year, to reduce paper and to become more 'green' friendly.

(iii) Project results

The pilot project was a success and also afforded an opportunity to obtain helpful feedback from Members on ways to improve the tool. These were incorporated into the launch of the tool to all committees which was also a success and with a rate of acceptance that continued to grow. Encouraged by these results, the tool is being re-used in other areas. For example, for the start of the new Parliament (in the autumn of 2015), the tool is the basis for a new way to distribute documents for the New Members' Orientation Program that will also see each Member receive an iPad very shortly after their election. To tool will also be used at the International and Interparliamentary Affairs Directorate for briefing material for delegations going abroad.

Conclusion

As has been described, furnishing adequate research support services is an essential element of a strong parliament. Providing that service and delivering the results thereof to Members is an ongoing challenge that requires constant re-examination and innovation. The efforts employed are resources well-spent as they contribute to a strong system of governance for the citizens represented in Parliament.

PROFESSIONAL AND ETHICAL STANDARDS FOR PARLIAMENTARIANS

Peter MOSSOP,
Democratic Governance Officer,
OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Presentation delivered by Peter Mossop, Democratic Governance Officer, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

In 2012 the OSCE published the Background Study «Professional and ethical standards for parliamentarians», comprehensive and practical publication, which sets out professional and ethical standards for members of parliaments. It comprised main principals of Codes of conduct of different parliaments. **Code of conduct** is a framework document that provides ethical standards for members of parliaments.

There are several reasons for introducing Code of conduct:

- Implementation of respectful international standards and norms.
- Promotion of integrity, honesty and responsibility of public officials.
- Compliance with such standards and norms can be important for satisfaction of criteria for joining the international association.
- Strengthening the accountability and trust.
- To show to public and media clear marks how to judge the conduct of members of parliament.
- Guidance for members of parliament.

There are several aspects of MPs' activities, usually covered by Codes of conduct. One of the main MPs' goals in the context of professional and ethical standards is to avoid conflict of interest. **Conflict of interest** is the conflict between the public duties and private interests of public officials in which the public official has private capacity interest, which could improperly influences the performance of public duties and responsibilities.

There are 3 approaches for defining conflict of interests:

- You can ban MPs from performing certain roles, according to legislation on the conflict of interests;
- You can allow MPs to have certain financial interests, but the disclosure of the information is important and it is available at the registries online.
- Intermediate approach when you allow MPs to have certain financial interests while others are prohibited, and disclosure of information is also required.

Range of possible interests of MPs:

- Public (Prime minister / Minister, Judge, City mayor, Regional deputy, EU deputy, State-owned company director / board member / shareholder, Semi-state owned company director / board member / shareholder)
- Semi-public (Professor / teacher, Party leader / official)
- Private (Cultural / religious affiliations, Private associations / NGOs, Private company director / board member / shareholder, Family / personal relationships)

It should be mentioned that OSCE does not support the proposition that private life of MPs shall be subject to Codes of conduct.

The tool for disclosure and declaration of MPs' interests are:

- **The register of interests**
- Information collected and updated regularly;
- Existed in the US and UK in 70-th, now in online regime;
- Income, gifts and no-monetary interests.

- **Assets declaration:**
- MPs reveal information about assets and income, before elections to Parliament and after the end of the term;
- Regularly updating;
- Declarations available online to strengthen efficiency.

For example, assets declarations exist in Sweden with broad transparency and access to information. One can get any information about any other person on tax details, debts etc. In other countries, such access is not as open so far, therefore the need for declarations is crucial.

Allowances, expenses and parliamentary resources

There are problems with misuse of parliamentary resources by MPs for private or party purposes even in developed democracies. Some MPs regard allowances as a possibility to get extra income from a State. Some MPs use parliamentary resources, including the parliaments staff, for political purpose, for instance to carry out political campaign.

Relations with lobbyists

Lobbyism is the inalienable part of democratic parliament process, performing important role. However, since recent times greater concerns are expressed because:

- Risk of bribery;
- The role of corporative and other influential groups;
- Lack of trust of people, who consider politics as unclear and unfair.

The legal framework of lobbyism in Europe, as usual, includes:
- The registration of lobbyists;
- Disclosure of their tactics;
- Public access to the register;
- The disclosure of information on expenses.

Post-parliamentary employment

The issue is not covered in many codes of conduct.

«Revolver doors»: practice of quick transit from MP or civil servant to private sector.
- Conflict of interests, abuse of powers, illegal pressure etc.

«Cooling». MPs shall wait for some period (from 6 months to 2 years) before going to private sector.
- Decrease of illegal pressure or misuse of information, gained during the public position.

Gender quota

In codes of conducts shall be norms aimed at anti-discrimination. As stated in new publication of ODIHR «General Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan»:

«It is insufficient to provide election of more women if procedures and rules of democratic institutions are discriminatory and do prevent women from ability to work effectively in elected office»

In order to cope with the problem, codes of conduct shall include:
- Norms banning the use of discriminatory speech towards women;
- Norms or recommendations on dress-code.

Monitoring over compliance with and enforcement of standards

In the process of monitoring over compliance with standards 3 elements matter:
- Complaint about conduct of one or more MPs. Usually MPs themselves make complaint.
- Investigation of illegal conduct.
- In case illegal conduct is found – enforcement of sanctions (for example, public blame of harsh sanctions).

Who monitors and enforces rules can be realized in three ways:
- Self-regulation. The parliament monitors the application of the Code of conduct and recommends how and when sanctions should be taken (Canada, Ireland, Poland, Sweden).
- Co-regulation. Hybrid system where parliament retains some benefits of self-regulation, while introducing some elements of external regulation (UK, France).
- External regulation. An external regulator monitors the application of the Code of conduct, reviews allegations of misconduct and recommends appropriate sanctions (USA, Serbia).

Limitation and challenges of drafting Codes of conduct

Private life:
- Private life of MPs shall not be subject to regulation;
- Still private affairs may affect the reputation and integrity of parliament;
- Examples of UK and Lithuania.

Immunity:
- Risk of interference into performance of public obligations;
- Freedom of speech and expression;
- Legal immunity.

These issues represent themselves very serious challenges.

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕТИКИ. РЕФОРМА ПАРЛАМЕНТУ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ

Юлія ТИЩЕНКО,
керівник Програми підтримки демократичних процесів,
Український незалежний центр політичних досліджень

Юлія КАЗДОБІНА,
експерт, Український незалежний центр політичних досліджень

Основні тези результатів дослідження, проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень за підтримки Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), презентовані на П'ятій щорічній конференції «Парламентські читання».

Методологія

Протягом вересня 2015 року експерти Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) провели експертні фокус-групи з метою оцінки респондентами та респондентками низки комплексних питань щодо застосування етичних стандартів та норм у роботі Верховної Ради України (надалі – ВРУ), діяльності народних депутатів України. Обговорення було спрямовано на визначення етичних норм, які регулюють професійну діяльність народних обранців (зокрема у сфері політичної корупції, конфлікту інтересів, механізмів підзвітності, процедур взаємодії з лобістами, можливих проявів етнічної чи гендерної нерівності), розуміння цих норм цільовими аудиторіями і ставлення до них.

Фокус-групи проводилися у Дніпропетровську, Херсоні, Львові, Києві та Черкасах (загалом 5 фокус-груп).

Добір учасників/ць із різних регіонів та різних експертних середовищ дозволив широко проаналізувати їхні підходи та уявлення стосовно питань депутатської етики.

Цільова аудиторія (учасники/ці фокус-груп):
- експерти/тки, журналісти/тки,
- представники/ці політичних партій,
- представники/ці громадських організацій, аналітичних центрів.

Було поставлено такі завдання:
- ідентифікація уявлень про нинішній стан, зміст етичних стандартів діяльності парламенту;
- визначення ставлення аудиторії до проблем депутатської діяльності, пов'язаних з можливими проявами політичної корупції (конфлікт інтересів, відсутність чітких процедур взаємин з лобістами, непідконтрольність надходжень та витрат на здійснення депутатської діяльності);
- ідентифікація питань та можливих механізмів встановлення процедур підзвітності депутатів/ток громаді та виборцям;
- характеристика поведінки депутатів/ток у взаєминах з виборцями (однакове ставлення незалежно від віку, статі, етнічного походження);
- ставлення аудиторії до проблем поведінки депутатів/ток (лайка, фізичні сутички);
- оцінка проблем у парламентській діяльності депутатів/ток (відвідування сесій, засідань комітетів, особисте голосування).

Резюме

У звіті представлено результати регіональних фокус-груп (експертних обговорень) стосовно комплексних засад етики діяльності народних депутатів/ток України. Висвітлено питання розуміння засад професійної етики депутатів/ток, ставлення до питань депутатської недоторканності, конфлікту інтересів, звітності, прозорості у роботі, унормування підзвітності громаді та виборцям. Проаналізовано причини порушення депутатами/тками засад їхньої професійної етики.

Питання моральності, етичної поведінки народних депутатів/ток України в оцінках учасників/ць

На думку респондентів та респонденток, суспільство має загалом чіткі установки стосовно параметрів моральної поведінки народних обранців у їхній професійній діяльності у Верховній Раді України та поза нею – у взаєминах з виборцями. Зокрема, вони висловлювали думку що, усі виборці очікують від депутатів/ток спільних із суспільством цінностей, які мають вмотивовувати їхню поведінку під час представлення інтересів виборців.

Ціннісні настанови та суспільні очікування від депутатського корпусу в етичній площині включають такі характеристики, як **чесність, справедливість, відповідальність у процесі формування та ухвалення рішень. Окремі учасники/ці називали такі характеристики як «*гарна родина*», «*ходить до церкви*»; називалися й вимоги до зовнішнього вигляду.**

Частина учасників/ць мала досить високі очікування щодо моральних якостей народних депутатів/ток, які, на їхню, думку відображають суспільні установки.

Очікування суспільства від моральних якостей депутатів/ток:

- чесність, справедливість, відповідальність у процесі формування та ухвалення рішень, професіоналізм;
- проблема подвійної моралі, коли поведінка депутатів/ток у Верховній Раді України, іміджеві складові того чи іншого обранця, які фігурують у ЗМІ, можуть суттєво відрізнятися від реального стану справ;
- рішення у парламенті зумовлюються не етичними нормами, а іншими аспектами партійної діяльності чи прихованою бізнес-доцільністю.

Водночас, практично у всіх регіонах учасники/ці вказували на можливу проблему **подвійної моралі, коли поведінка депутатів у Верховній Раді України, іміджеві складові того чи іншого депутата, які фігурують у ЗМІ, можуть суттєво відрізнятися від реального стану справ, коли рішення в парламенті обумовлюються не етичними нормами, а іншими аспектами**. В цьому контексті наводилися приклади подвійної моралі, **конфлікту інтересів, прихованого лобізму.**

Питання професійної етики народних депутатів/ток

Моральність народних депутатів/ток, на думку значної частини учасників/ць обговорень, не має суттєво відрізнятися від етичних норм, яких дотримуються пересічні громадяни. Зокрема, це етичне **унормування поведінки стосується й особистого життя, спілкування. Проте з огляду на комплексну специфіку депутатської діяльності, учасники/ці з різних середовищ і професійних груп, які брали участь в обговоренні, говорили про потребу визначення та дотримання спеціальних норм поведінки, які стосуються статусу народного депутата України, особливостей депутатської діяльності, комунікації з виборцями, взаємин з різними професійними сферами, в тому числі з бізнесом.**

Проблеми проявів неетичної поведінки народних депутатів/ток у Верховній Раді України

Практично всі учасники/ці обговорень з різних експертних середовищ і регіонів вказували на численні факти порушення етичних норм у депутатській діяльності та Верховної Ради; це стосується не тільки й не стільки народних депутатів/ток поза парламентом, скільки безпосереднього виконання ними своїх функцій.

Проявами неетичної професійної поведінки в парламенті учасники/ці вважали: відхід від процедур чи їх порушення; порушення регламенту при обговоренні законодавчих рішень, що може піднімати в суспільстві питання про суспільну легітимність, а іноді й законність прийнятих актів (порушення процедур при ухваленні законопроектів та інших рішень, порушення Регламенту Верховної Ради України).

На думку респондентів, етична поведінка має також проявлятися у дотриманні чітких процедур, визначених законодавством, адже вона:

а) впливає на суспільну легітимність рішень, які ухвалюються у вищому законодавчому органі держави;

б) порушення принципів особистого голосування у Верховній Раді України;

в) прояви насильства у сесійній залі, порушення професійної дисципліни;

г) перехід парламентарів з однієї фракції до іншої, що підриває довіру виборців;

ґ) прояви неуважності та несумлінності у виконанні своєї роботи під час пленарних засідань.

Прояви неетичної поведінки у Верховній Раді України:

- відхід від процедур. Порушення регламенту при обговоренні законодавчих рішень, (проблеми суспільної легітимності, а іноді – і про законність відповідних прийнятих актів (порушення процедур при ухваленні законопроектів та інших рішень, порушення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). проблема дотримання чітких процедур, визначених законодавством
- факти неособистого голосування депутатів/ток,
- перехід з однієї фракції до іншої,
- прояви насильства у сесійній залі,
- неуважність та несумлінність у виконанні своєї роботи під час пленарних засідань.

Основні причини проявів засад неетичної поведінки народних депутатів/ток України у Верховній Раді України

Серед причин неетичної депутатської поведінки у парламенті експерти називали:

а) наявність системних проблем у виборчій системі під час формування потенційного депутатського корпусу;

б) брак ефективних регламентних норм та процедур, які встановлювали б санкції за неетичну поведінку під час виконання депутатами своїх обов'язків;

в) брак політичної культури відповідальності виборців та їх обранців («коротку електоральну пам'ять»);

г) депутатську недоторканність, яка стоїть на заваді розслідуванню та притягненню до відповідальності винних у корупції, насильстві та ін.

Система обрання народних депутатів України, проблема законодавчого регулювання діяльності політичних партій

Однією з провідних причин наявності у народних депутатів/ток подвійних стандартів, неетичної поведінки, мотивування корпоративними бізнес-інтересами в ухваленні рішень учасники/ці експертних фокус-груп називали правила формування партійної системи, норми діяльності політичних партій, визначені Законом України «Про політичні партії в Україні»[2], виборчу систему, що склалася (проблеми формування списків, брак внутрішньопартійної демократії, неможливість для виборців впливати на місце того чи іншого кандидата у списку політичної сили).

Так, частина експертів висловлювала думку, що система відбору кандидатів у депутати і виборча система загалом не сприяють тому, щоб у парламенті з'являлися люди з високими моральними якостями. На їхню думку, партії обирають кандидатів не стільки за критеріями цінностей та моральної поведінки, скільки за ресурсами, які вкладаються в партію чи її ліде-

2 Закон України «Про політичні партії в Україні». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14.

ра, що формує корупційні ризики. Цьому також сприяє брак процедур внутрішньопартійної демократії, коли в реальній політиці саме партійні лідери визначають склад виборчих списків та місце кандидатів у них. Закон «Про політичні партії в Україні» фактично не передбачає підзвітності політичних партій суспільству, зокрема й стосовно їх фінансування.

Брак політичної культури відповідальності виборців та їх обранців

На думку респондентів/ток, у суспільстві бракує системного та критичного погляду на депутатську діяльність, зокрема негативної електоральної оцінки проявів неетичної поведінки тих чи інших депутатів/ток.

Специфіка депутатської недоторканності в Україні

У ході обговорення питання депутатської недоторканності **переважна більшість учасників/ць експертних фокус-груп погоджувалася з тим, що депутатський корпус треба зрівняти у правах зі звичайними виборцями. На їхню думку, саме наявність привілеїв призводить до того, що в політиці не дотримуються норм моралі.** В той же час, окремі учасники/ці зазначали, що недоторканність повинна бути частковою – на час виконання депутатами парламентських функцій, і не поширюватися на розслідування скоєних ними кримінальних злочинів чи адміністративних правопорушень.

На думку окремих учасників/ць існує думка, що, скасування недоторканності (навіть часткове), спрощення процедур притягнення до відповідальності в разі скоєння кримінальних злочинів може сприяти зменшенню кількості вихідців з бізнесу серед депутатського корпусу у парламенті, адже саме недоторканність є одним з факторів, який приваблює до законодавчого органу представників бізнесу, збільшує потенційні корупційні ризики та конфлікти інтересів, прихований та явний лобізм у Верховній Раді України.

На думку деяких респондентів/ток, сьогодні жодна політична фракція не запропонувала (1) диференціації механізмів застосування депутатської недоторканності у випадках скоєння депутатами кримінальних чи економічних злочинів, адміністративних правопорушень; (2) збалансованих політичних механізмів позбавлення недоторканності та вироблення критеріїв, за які злочини чи правопорушення це потрібно робити.

Питання унормування (кодифікації) питань депутатської етики

Незважаючи на порушення правил професійної етики у Верховній Раді України та брак ефективних законодавчих механізмів реагування на відповідні факти, серед учасників/ць нема єдиного погляду на потреби та механізми унормування питань депутатської етики, не озвучено спільних думок щодо кодифікації комплексних норм етичної поведінки депутатів/ток. Загалом існують такі погляди на процес унормування етичної поведінки парламентарів:

а) унормування етичних питань не потрібно;

б) врегулювання питань етики має здійснюватися окремим законом (кодексом);

в) варто внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про статус народного депутата України».

У разі внесення змін до чинних законів чи розробки нового закону, було вказано на потребу визначення механізмів контролю за виконанням відповідних норм, запровадження санкцій до порушників.

На думку учасників/ць, у роботі ВРУ бракує механізмів реагування на порушення депутатами дисципліни під час сесійних засідань, регламенту чи інших законів, які унормовують законодавчу діяльність і порядок розгляду законопроектів, на питання відсутності особистого голосування чи переходу з однієї фракції до іншої. Ці проблеми є не тільки проявами

неетичної поведінки, але й заважають ефективній безпосередній діяльності депутатів. Серед механізмів депутатської відповідальності за порушення регламенту, прояви насильства, учасники обговорень пропонували застосування різних інструментів: формування інституту парламентських приставів, відкликання депутатів/ток, відсторонення від голосування на певний період часу та ін.

Питання декларування доходів депутатів/ток та членів їхніх родин

У питанні декларування доходів експерти були одностайними: депутати повинні декларувати власні доходи. Думки розходилися лише стосовно того, наскільки широким має бути коло тих, кого депутати мають включити до декларації.

Деякі учасники/ці з різних регіонів наголошували, що, крім доходів, депутати також мають декларувати витрати, адже невідповідність між доходами та витратами може свідчити про потенційні прояви політичної корупції.

Водночас, окремі учасники/ці висловлювали стійкий скепсис з приводу дієвості декларування депутатських витрат і доходів в умовах теперішньої неефективної та корумпованої правоохоронної системи, адже депутатів практично неможливо притягнути до відповідальності за порушення, а політична відповідальність може не спрацювати.

Було висловлено думку про те, що до інформації про видатки та прибутки народних депутатів/ток повинні мати доступ лише громадяни, які самі подають декларацію.

Питання депутатських фондів

Обговорюючи питання депутатських фондів (коштів, які депутат/ка отримує від держави на свою професійну діяльність, оплату помічників-консультантів), учасники/ці зазначали, що інформація про такі фонди є, але як ці кошти витрачаються, невідомо. Водночас, ніхто з експертів не міг точно назвати граничні суми, які виділяються депутатам на помічників-консультантів, округ та інше.

На думку учасників/ць, з депутатського фонду мають оплачувати роботу помічників-консультантів, проїзд. У фонді має бути достатньо коштів, щоб помічники розробляли якісні законопроекти.

Питання подарунків народним депутатам

Учасники та учасниці експертних обговорень з усіх регіонів практично одностайно вказували, що питання подарунків народним депутатам потрібно врегульовувати у правовий спосіб, хоча деякі зазначали, що сьогодні це питання врегульовано Законом України «Про запобігання корупції»[3]. Втім, можна дійти висновків, що з таким врегулюванням аудиторія обізнана замало.

Серед механізмів врегулювання пропонувалися такі заходи:

а) декларування подарунків народними обранцями і навіть тими, хто їх дарує; декларування конфлікту інтересів;

б) чітке встановлення граничної вартості подарунка від сторонніх осіб.

Водночас, декларування подарунків також має бути пов'язане з процесом декларування депутатських надходжень та витрат та контролем за цим процесом.

Однак респонденти та респондентки висловлювали значний скепсис стосовно результативності заходів із контролю за подарунками депутатів, адже підкреслювалося не тіль-

3 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

ки те, що дарування подарунків – це специфічна українська традиція, але й те, що процес дарування фактично неможливо відслідковувати та контролювати, якщо на це не буде волі тих, хто отримує подарунки.

Пільги, заробітна платня

Переважна більшість експертів висловилася проти будь-яких пільг для депутатів. Дехто взагалі не має інформації про наявність пільг і вважає, що суспільство мало обізнане з цією темою. Деякі учасники/ці вказували, що пільги потрібно взагалі скасувати для всіх категорій громадян або зробити монетизацію пільг, у тому числі для депутатського корпусу. Водночас, деякі учасники/ці не вважають пільгою відшкодування іногороднім депутатам/ткам витрат на оренду житла та проїзд, але інтерпретують це як умову виконання депутатами своїх функцій. Проте, на думку іншихекспертів, така ситуація має також бути прозорою та монетизованою.

У той же час, учасники вказували, що держава може забезпечити депутатів/ток необхідними умовами для їхньої професійної діяльності, приміром, стосовно оренди житла, однак, на думку переважної більшості учасників/ць, житло не має надаватися у приватне користування довічно.

Під час обговорення висловлювалися думки про те, що замість пільг всі депутати мають отримувати гідну заробітну плату. Проїзд у службових справах слід врегулювати як оплачуване відрядження, оренда житла також може здійснюватися на прозорих підставах і бути монетизованою. Деякі учасники/ці вважали, що зарплата має бути гідною винагородою за якісну інтелектуальну працю. Також було висловлено думку про те, що депутатська заробітна платня, як і будь-якого чиновника/ці, має залежати від розмірів грошових потоків, з якими ця особа має справу.

Депутати/тки та бізнес

На думку переважної більшості учасників та учасниць, поєднання депутатської роботи та бізнесу (малого, середнього чи великого) неможливе, бо це породжує корупційні ризики та конфлікти інтересів, непрозору для суспільства ситуацію, де ймовірні різноманітні зловживання службовим становищем.

Учасники/ці вказували на те, що, незважаючи на норми закону, які вимагають, щоб після свого обрання депутати припиняли займатися бізнесом та відмовлялися від активів, парламентарі знаходять шляхи обійти ці норми. Таку практику значна частина учасників та учасниць оцінює як неприпустиму.

Деякі учасники/ці стверджували, що представники бізнес не здатні писати закони і що єдина мета для таких парламентарів– захистити власний бізнес.

Депутати/тки та бізнес після обрання до парламенту. Погляди учасників/ць:

- депутати можуть залишатися власниками своїх активів (відображення в декларації), але не можуть управляти ними під час парламентської каденції та брати участь у розгляді питань, що належать до сфери їхніх інтересів.
- Інформація про належність бізнесу тому або іншому депутату/тці має бути прозорою, власники бізнесу не мають права голосувати за законопроекти, які лежать у сфері інтересів їхнього бізнесу, щоб процедури взаємодії такого бізнесу з державою були прозорими.
- Існує потреба накладання мораторію на роботу з державою для бізнесу, що належить народним депутатам, на період їхньої парламентської каденції.

Питання конфлікту інтересів у Верховній Раді України

Значна частина учасників та учасниць обговорень у різних регіонах вважає, що сьогодні в законодавстві відчувається брак регулювання питання конфлікту інтересів, незважаючи на

відповідні положення Закону України «Про запобігання корупції»[4]. Адже за умови неефективної діяльності судової та правоохоронної систем, відсутності прозорої інформації про власників бізнесу питання конфлікту інтересів складно довести у повсякденній практиці.

Конфлікт інтересів респонденти розуміють не тільки як ухвалення рішень в інтересах наближених осіб, але й як суперечність приватних бізнес-інтересів депутатів суспільним інтересам, ухвалення рішень не в інтересах суспільства (бюджету), а в інтересах тих чи інших бізнес-груп, які можуть стояти за депутатом (як правило, такого роду інформація є прихованою для суспільства).

На думку учасників/ниць, законодавчими запобіжниками конфлікту інтересів у парламенті будуть ухвалення закону про лобізм та прозорість інформації про бізнес-мотивації тих чи інших політичних рішень.

Питання лобізму у Верховній Раді України

Учасники та учасниці вказували на те, що лобізм в українському парламенті вже існує. Вони поділяли лобізм на зовнішній (коли ним займаються суспільні групи та об'єднання) та внутрішній (коли ним займаються депутати). На думку учасників/ниць, лобізм треба врегулювати у прозорий спосіб, як це робиться в західних країнах.

Основними тезами учасників/учасниць виявилися такі:

- учасники/ці поділяли лобізм на зовнішній (коли ним займаються суспільні групи та об'єднання) та внутрішній (коли ним займаються депутати);
- лобізм треба врегулювати у прозорий спосіб, як це робиться у західних країнах;
- в українському суспільстві поняття лобізму асоціюється з корупцією через непрозорі правила діяльності;
- для виправлення ситуації варто проводити суспільну дискусію, інформування про засади та принципи лобізму.

Учасники/ниці вказували, що в українському суспільстві поняття лобізму асоціюється з корупцією через непрозорі правила діяльності. Для виправлення ситуації варто проводити суспільну дискусію, інформувати про засади та принципи лобізму.

Проблема звітності народних депутатів/ток

Учасники та учасниці експертних обговорень з різних регіонів вказували на те, що питання звітності депутатів/ток про свою діяльність є засобом політичної комунікації та потребує визначення додаткових параметрів (терміни, засоби, чітка форма звітності, структура, критерії оцінки). Адже сьогодні звіти можуть бути профанацією, і депутат/ка чи навіть політична партія у складі коаліції не несуть відповідальності за невиконання цього обов'язку, взятих зобов'язань, окрім політичної, але й тієї несистемно.

Учасники та учасниці обговорень з різних середовищ вказували, що звітність народних депутатів/ток повинна а) відбуватися частіше, ніж раз на рік; б) викладатися за чіткою структурою, корелюватися з виборчими програмами; в) носити подекуди інтерактивний характер, відповідати на суспільні запити й очікування.

- потребує визначення додаткових параметрів (терміни, засоби, чітка форма звітності, структура, критерії оцінки).
- Учасники/ці обговорень вказували, що звітність народних обранців повинна «*відбуватися частіше, ніж раз на рік; мати чітку структуру, корелюватися з виборчими програмами; подекуди носити інтерактивний характер та відповідати на суспільні запити та очікування*».

На думку інших учасників та учасниць, контроль за діяльністю депутатів має бути щоден-

4 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

ним, особливо у фінансових питаннях. На їхню думку, мають бути прозорі механізми онлайн-контролю, звіти на сайтах місцевої влади.

Участь жінок у політиці

Питання участі жінок у політичній діяльності, заходів позитивної підтримки жінок для участі в політиці викликало дискусії. Зокрема, чоловіки були переважно проти спеціальних заходів для збільшення чи стимулювання участі жінок у політиці.

Деякі учасниці висловлювалися на підтримку квотування як засобу позитивної дискримінації для жінок, щоб виправити ситуацію, яка існувала протягом багатьох років. Вони вказували на те, що існує феномен «скляної стелі», який не дозволяє жінці опинитися на вищих щаблях влади. В той же час чоловіки вважали будь-яке квотування значною мірою штучним та непотрібним заходом.

- респонденти-чоловіки були значною мірою проти спеціальних заходів для збільшення чи стимулювання участі жінок у політиці.
- учасниці висловлювалися на підтримку квотування як засобу позитивної дискримінації жінок, щоб виправити нерівне представництво, яке існувало протягом багатьох років. Існує феномен «скляної стелі», який не дозволяє жінці опинитися на вищих щаблях влади.

Також небезпека в тому, що збільшення кількості жінок у списках не призведе до збільшення їх кількості в парламенті, адже їх висуватимуть у «непотрібних» округах (там, де велика конкуренція або слабко представлено інтереси партії) або розмістять на останніх місцях у списку.

Деякі учасники вказували на те, що закон не говорить про квоти саме для жінок, а про квоти для представників однієї статі.

Деякі учасники підтримували квотування лише як тимчасовий захід, щоб стимулювати жінок і партії до співпраці.

Деякі вважали, що квотування є штучним обмеженням і матиме негативні наслідки. На їхню думку, частка чоловіків та жінок у парламенті має бути наслідком природних процесів. Наприклад, під час війни люди більше схильні голосувати за чоловіків. Збільшення частки жінок у законодавчому органі буде наслідком їхньої більш активної участі в економічному житті.

Деякі учасники/ці наголошували на тому, що представників та представниць треба обирати за професійними якостями, а не за статтю. Такі думки були у учасників – як жінок, так і чоловіків.

Дискусія також виявила різницю в очікуваннях між потенційними кандидатками й тими, хто формує партійні списки. Жінки очікували, що їх мають запросити до списків, і вважали, що пропонувати свою кандидатуру – це «проситися», тоді як, на думку менеджерів, жінки мали самі пропонувати свої кандидатури.

Висновки

Питання дотримання народними депутатами/тками дисципліни та етичних норм на пленарному засіданні, загальновизнаних норм моралі визначено законами України «Про статус народного депутата України»[5], «Про Регламент Верховної Ради України» (стаття 51)[6], «Про запобігання корупції»[7] (врегульовано питання щодо подарунків, потенційного та реального конфлікту інтересів).

В умовах неефективної судової системи, неефективної роботи правоохоронних структур, наяв-

---

5 Закон України «Про статус народного депутата України» – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12.

6 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17.

7 Закон України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

ності депутатської недоторканності потенційні корупціогенні дії, несумісні з етичними нормами, не мають належної оцінки з боку влади та суспільства. Водночас, норми законів, що регулюють питання етичної поведінки у ВРУ, мають переважно декларативний характер, практично не містять чітких механізмів реалізації, дисциплінарних санкцій у разі їх порушення чи ігнорування, правил та порядку запровадження відповідних санкційних норм стосовно порушників та порушниць.

Законодавче унормування правил поведінки у Верховній Раді України може полягати як у покращенні чинних законів, так і в розробці додаткових законодавчих актів. Фактично у відповідному законодавстві сьогодні не враховано норми щодо політичної участі жінок, представників національних меншин. Немає дієвого реагування на мову ворожнечі у парламенті. На додаток до проблеми відповідальності за недотримання законодавства народними депутатами та депутатками, законодавство має врегулювати такі актуальні питання:

Питання недоторканності та привілеїв депутатів. Депутатська недоторканність має стосуватися лише питань професійної діяльності депутата/тки, а в інших аспектах парламентарі мають бути прирівняні до звичайних громадян у частині відповідальності за порушення законодавства. Привілеї та пільги слід переглянути і суттєво скоротити одночасно із встановленням гідної заробітної плати, відкритого та прозорого фінансування видатків, пов'язаних із депутатською діяльністю, монетизацією відповідних видатків (оренда житла, службові відрядження).

Питання конфлікту інтересів, подарунків мають отримати комплексні відповіді та адекватне законодавче врегулювання, суспільну увагу, контроль правоохоронних органів та ЗМІ. Незважаючи на те, що поняття подарунків фігурує в антикорупційному законодавстві, сьогодні досі складно прослідкувати за цим явищем.

Питання контролю за депутатськими фондами слід розглянути у публічному просторі та врегулювати у прозорий спосіб. Воно є найменш вивченим і найменш прозорим для громадян.

Питання протидії проявам політичної корупції, **розмежування бізнесу і влади** є комплексним та потребує перегляду засад діяльності політичних партій, прозорості, запровадження державного фінансування та підзвітності, зміни виборчої системи, розвитку форм внутрішньопартійної демократії.

Питання декларування доходів та витрат є переважно врегульованим в українському законодавстві, але має знаходитися під постійним контролем громадськості. Під час обговорення учасники та учасниці фокус-груп приділяли йому досить багато уваги.

Питання звітності й відповідальності народних депутатів/ток вимагає більш широкої уваги та дискусії у суспільстві. Обговорення показало, що в суспільстві ще остаточно не вироблено уявлення про механізми контролю та звітності депутатів/ток Верховної Ради України, формати звітів, необхідну періодичність, контроль за задекларованими зобов'язаннями та реальним станом справ. Звітування залишається значною мірою декларативним.

Питання лобізму було досить чітко зрозумілим для учасників фокус-груп, і вони висловлювалися за його прозоре врегулювання за зразком західних країн. Розробка відповідного законопроекту, скоріш за все, матиме підтримку в українському суспільстві. Законопроект має враховувати різні аспекти лобізму, відрізняти громадське адвокатування суспільно важливих тем та лобізм з боку різних стейкхолдерів, фінансових груп.

Рівноправна участь і роль жінок у політичному житті країни, так само як і національних меншин, поки що лишаються суперечливим та до кінця не зрозумілим питанням. Під час дискусії учасники та учасниці не торкалися питання норм етичної поведінки, які стосувалися б окремо якоїсь зі статей чи етнічних груп. Подолання традиційних стереотипів щодо ролі жінки та рівноправної участі меншин у суспільному та політичному житті через широку суспільну дискусію сприятиме встановленню такого розуміння, що надалі відображатиметься в етичному ставленні до цих груп у парламенті.

ПАРЛАМЕНТСЬКА РИТОРИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ

Валентина ГОШОВСЬКА,
доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

В статті визначено роль та основні категоріальні класифікатори парламентської комунікації, розглянуто особливості парламентської риторики у Верховній Раді України, зроблено спробу дослідити закономірності використання парламентської промови як інструменту політичної боротьби.

Ключові слова: політичний дискурс, парламентська комунікація, парламентська риторика, мовленнєві маркери.

Постановка проблеми. Парламентська комунікація виступає важливим індикатором сталості та якості політичного розвитку, характеризуючи продуктивність взаємовідносин об'єкта та суб'єкта політики. Парламентська комунікація зумовлює інституційний характер політичного дискурсу та служить реалізації комунікативних завдань. Одним з інструментів реалізації парламентської комунікації є парламентська риторика. Парламентська риторика народних обранців виступає не тільки культурно-етичним індикатором стану суспільства, а й задає орієнтири його розвитку, моделюючи характер реагування суспільства на соціально-економічні та політичні проблеми. Тому політична, парламентська риторика представників депутатського корпусу має значний маніпулятивний потенціал, який активно реалізується за допомогою політичних міфів та стереотипів, що імплементуються в свідомість громадян в процесі публічного мовлення.

Мета дослідження. Виокремити роль парламентської комунікації в політичному дискурсі; виявити основні риси сучасного парламентського мовлення; визначити категоріальні класифікатори парламентської дискусії.

Аналіз досліджень та публікацій. Парламентське мовлення та парламентська риторика являє собою одну з найважливіших складових сучасної комунікації. Здебільшого, теоретико-методологічна база парламентської риторики зводиться до джерел зарубіжних та вітчизняних дослідників з питань політичної комунікації політичного дискурсу та політичної лінгвістики.

Поняття парламентської риторики як керівництва ораторській практиці з'явилось в Англії – країні, що є засновницею сучасного парламентаризму. У 1808 році вийшла книга члена палати общин Ірландії Вільяма Геральда Гамільтона «Парламентська логіка». У 1828 році цей твір юристом-державознавцем, парламентарем Робертом фон Молем перекладено німецькою. 1886 – книга виходить французькою в перекладі адвоката Ж.Рейнака [1]

Політична комунікація як система інформаційного обміну, започаткована на рівні міжособистісної та групової комунікації. Своїм корінням вона сягає періоду античних демократій, згодом набуває поширення як форма парламентських дискусій. Особливо помітним цей процес був, зокрема, у Франції наприкінці XVIII ст., коли почали друкуватися парламентські звіти. Саме такі видання, як «Аннали Національних зборів. Парламентські документи. Офіційний вісник Французької республіки» в серіях «Закони і декрети», «Парламентські дебати», «Національні збори», «Парламентські дебати. Сенат», «Економічна і соціальна рада» стали важливим джерелом політичної комунікації [2].

Інтегративні характеристики парламентської риторики зумовлюють цікавість до праць з політичного дискурсу. Цікавою з точки зору парламентського дискурсу є праця І.Бентама «Парламентські софізми» (The Book of Fallacies, 1824). Основи теорії політичного дискурсу були закладені представниками кембриджської та оксфордської філософських шкіл у 50-ті роки XX ст, які здійснили аналіз лінгвістичного контексту суспільної думки.Серед класичних робіт з цієї проблематики можна відзначити праці Т. А. ван Дейка[3], М. Фуко[4], Ю. Габермаса[5] та інш.

На сучасному етапі формування знань про парламентську політичну риторику цікавими є роботи Ю. Ганжурова [6-8], Н.Грачова [9], Г. Поцепцова, [10], Д.Ліллекера[11], Н.Нагорної [12] та інш. При аналізі парламентської риторики слід також звернути увагу на політичну лінгвістику. В цій царині вагомими є роботи, які проводяться у Великобританії (Ланкарстерський університет), Австрії (дослідницький центр «Дискурс.Політика.Ідентичність), наукових центрах Іспанії та Латинської Америки. У 1994 році вчені, що займаються такими дослідженнями, об'єдналися у міжнародну мережу CRITICS (Center for Research Into Text, Information and Communicaton in Society). В структурі Міжнародної асоціації політичних наук на постійній основі функціонує дослідницький комітет «Мова і політика»[13].

Виклад основного матеріалу. Мова відіграє ключову роль при формуванні у людській свідомості того чи іншого стереотипу, який в свою чергу зумовлює характер дій особистості. Ми живемо в епоху знаків, в епоху, коли знакові стимули керують людиною, будучи засобом навіювання і вирішення соціальних проблем. Ключовим знаковим інструментом виступає слово. Слово та мова – звукове, вербальне відображення змісту або спектральної одиниці феномену, які багато в чому формують уявлення людини щодо того чи іншого явища, приймаючи участь у створенні суб'єктивної думки та ставлення до об'єкту й предмету уваги. Особливості як змістовного, так і формального планів, які відрізняють публічну парламентську промову від побутового, наукового і масового мовного спілкування, визначають інтерес до її вивчення з боку багатьох гуманітарних дисциплін. У кожній країні публічне парламентське спілкування характеризується як універсальними рисами, так і національно-культурно зумовленою специфікою.

На сучасному етапі розвитку суспільних відносин найважливішу роль у політичному житті в демократичному суспільстві відіграє інститут парламенту, одним із засобів реалізації владних повноважень у якому виступає вербальна комунікація. Основна комунікаційна мета парламенту – досягнення консенсусу шляхом публічного обговорення законопроектів і голосування – реалізується публічно на його пленарних засіданнях: в універсальних жанрах доповіді, виступів (інформаційного, дискусійного), питань та реплік.

Використання мовленевих засобів досягнення мети – важливий чинник в стратегії отримання того чи іншого результату політичними гравцями. Тому, при оцінці та прогнозуванні подій, важливо враховувати зміст мовленнєвих сенсів які оприлюднюють представники депутатського корпусу, щедро обдаровуючи громадян та цільовий електорат в процесі перманентної боротьби за нішу та важелі впливу у структурі політичного процесу. Також суттєво на якість парламентської політичної комунікації впливає форма реалізації сенсових конструкцій при внутрішньодепутатській взаємодії.

Парламентська риторика є складовою парламентської комунікації при цьому вона обумовлює характер парламентського дискурсу. Парламентська комунікація – процес взаємодії суб'єктів і об'єктів політики в політичному полі. Парламентський дискурс при цьому виступає полем взаємодії, адже публічний виступ або створення тексту є соціальною дією. Властивості цих соціальних дій визначаються тим, що усний дискурс побудований за допомогою риторичних прийомів. Парламентська риторика спирається на риторичні аргументативні структури.

До числа універсальних ознак публічної парламентської мови як особливої форми спілкування у парламентській комунікації слід віднести обмежений набір жанрів та загальні функціонально-стилістичні характеристики, обумовлені єдиною метою комунікаційних характе-

ристик парламенту як соціального інституту, регламентом процедури пленарного засідання і стандартними формами здійснюваної в ході комунікативного обміну взаємодії.

Необхідно зазначити, що принципи парламентської риторики, механізми її формування, тенденції розвитку, стійкі моделі мовленнєвого звертання переходять із одного парламентського скликання в інше.

В якості характерних рис парламентської риторики необхідно назвати домінування публічного обговорення влади над публічним її здійсненням, агресивність, мітинговість або популізм.

Націленість парламентарів на переконання опонентів у своїй перевазі та правильності позицій зумовлює широке використання в промовах різноманітних засобів інформування та мовного й мовленнєвого впливу. В якості засобів, які побічно вказують на ставлення ораторів до обговорюваних тем, використовується ряд словесних маркерів, які можуть бути поділені на кілька груп:

- маркери психоемоційних станів суб'єктів мови: лексико-фразеологічні та структурно-граматичні засоби, що відображають психо-емоційний стан промовців. Наприклад, застосування мовних конструкцій «..я (ми/народ) вражений діями, які призвела до кривавих подій », «не знаходжу слів для висловлення глибокого обурення з приводу..» іт.д;
- маркери соціально-групової та професійної складової особистості суб'єктів уваги спікера. Наприклад, «ганебна корупційна діяльність суддів..», «невідповідність займаній посаді..», «зрада національних інтересів представниками Коаліції…» і т.д.
- маркери світоглядної (ідеологічної) та інтелектуальної складових особистості суб'єктів уваги спікера. Наприклад, «комуністичні кати, на руках яких кров мільйонів..», «звичайно, і кухарка може управляти державою, адже депутат П.І.Б. не має навіть вищої освіти…».
- маркери національної, вікової, професійної та гендерної складових особистості суб'єктів мовлення. Наприклад, «московія-орда» «хохольське, кацапське…і т.д.», «…у неї намисто за декілька тисяч доларів. Вона ж жінка, звичайно, на що ж іще витрачати свої кошти депутатці...»

Публічні дискусії в парламенті України мають певні категоріальні класифікатори. Вони значною мірою вже відпрацьовані зарубіжними дослідниками комунікативних особливостей парламентських дебатів. Матеріали досліджень свідчать, що в парламентській дискусії окреслюються два аспекти:

- змістовий, що пов'язаний з проблемою, яка обговорюється;
- контактний, що пов'язаний із публічною взаємодією учасників дискусії.
- Змістовий охоплює такі елементи вербальної комунікації учасників:
- визначення питання, що є предметом обговорення;
- обґрунтування шляхів розв'язання питання;
- спростування думки опонента щодо вирішення проблеми.

У контактному аспекті предметом наступної конкретизації є такі об'єкти: – прихильники певного способу розв'язання питання;

- їх опоненти, які пропонують інший шлях вирішення проблеми;
- учасники дискусії, котрі не визначилися щодо голосування.

Таким чином, шість зазначених елементів структури парламентської дискусії і є тими основними напрямами вербальних ознак політичної комунікації парламентарів [6].

Вплив на слухача у будь-якому випадку здійснюється шляхом експресевізації та емотивізації висловлювань, використання широкого арсеналу тропів та стилістичних фігур із застосуванням риторичних, в тому числі – полемічних прийомів.

Найчастіше в парламентській риториці застосовуються такі полемічні прийоми:

- захоплення ініціативи;
- самопрезентація (протиставлення своєї діяльності або діяльності політичної сили, представником якої виступає депутат опонентові або події, при негативному її висвітленні з акцентуацією на конструктивно-корисній власній позиції);

- нав'язування свого сценарію обговорення теми; підміна тезисів (проанонсована на початку виступу теза не співпадає зі змістом виступу);
- раптовість у використанні доказів;
- вибір найбільш вдалого часу для викладу вирішальних аргументів;
- провокація (пропозиція вшанувати пам'ять героїв УПА гімном України. При цьому частина депутатів не встає з крісел, через свої ідеологічні переконання, демонструючи таким чином неповагу до державних символів України, що стає предметом публічного засудження);
- вербальні погрози («ми зметемо цю владу, яка..», «ініціюю відкриття кримінальної справи у відношенні до П.І.Б..»);
- риторичні питання («така політика – це геноцид українців?», «чи буде в такому разі існувати держава?»);
- фразеологізми («відкрито ящик Пандори», «бачили очі що брали», «міцний горішок» і т.д.);
- метафори (про соціальну політику: «пенсійний геноцид»; про історичні колізії української євроінтеграції: «..тоді європейський експрес прослідував повз українську станцію практично не збавивши швидкість»; у ситуації збройного конфлікту країні-ворогові обов'язково приписують такі індивідуальні людські риси, як «підступність» та «жорстокість» і т.д.);
- посилання політиків на статистичні дані без згадування джерел інформації, просте перерахування цифр та економічних фактів. Це, в свою чергу, зумовлює робить виступ беззмістовним щодо реального вирішення проблеми («радикальна люстрація», «підвищення соціальних стандартів» і т.д.);

Полеміка відрізняється від дискусії, диспуту своєю цілеспрямованістю. Учасники дискусії, диспуту, зіставляючи суперечливі судження, намагаються дійти єдиної думки, знайти загальне рішення, встановити істину. Мета полеміки інша – потрібно здобути перемогу над опонентом, відстояти та затвердити власну позицію. Однак, розгромивши доводи супротивника або продемонструвавши, що наведені аргументи не підтверджують озвучену тезу, можна зруйнувати доказ опонента, але це не завжди означає спростування істинності самої тези.

У парламентській полеміці, як і в суперечці до переможного кінця, допускаються досить жорсткі форми мовної поведінки. Вони існують на межі порушення принципу ввічливості, і хоча, згідно з регламентом, ніколи не повинні переходити меж особистої сфери, можуть все ж в окремих випадках перетворюватися в суперечки і сварки. Приклади ситуацій публічного парламентського спілкування відображають ті відносини, які існують не тільки і не стільки між окремими особистостями, скільки між носіями різних політичних спрямувань та ідеологій.

Як показує життєва практика, не існує затверджених парламентським ритуалом норм, правил, законів, кодексів мовної поведінки, які в той чи інший час можуть бути порушені: затвердження імперативів парламентського спілкування не є повною гарантією їх дотримання.

Парламентська полеміка може мати на меті консолідацію прихильників, дискредитацію опонентів або навіювання та переконання аудиторії з тієї точки зору, яка є вигідною і впливає на особу: завжди знаходяться обставини, при яких парламентарі вважають за доцільне не тільки ігнорувати їх, але навіть діяти всупереч їм. Парадоксально те, що ці «анархістські» дії можуть виявитися необхідними для прогресу в досягненні консенсусу або завоювання парламентської більшості.

Окремо необхідно згадати про парламентський популізм як засіб в реалізації парламентської риторики. В сучасній політичній системі популізм відіграє особливу роль: в даний час цей комунікативний засіб являє собою універсальні механізми відтворення політичного життя, функціонування і розвитку політичної влади і держави.

Парламентський популізм є, по суті, апеляцією до щоденних потреб і побажань більшості населення. Тому зосередження та акцентуація уваги відбувається або на фізичній стороні буття соціуму (ціна на хліб, комунальні платежі кредити по 5.05 т. д), або на психологічній складовій людського існування (як правило, у формі ненависті за національною, релігійною, ідеологічною ознакою, або у формі помилкової гордості за своє походження або соціальний статус). При цьому існує суттєва різниця між «популярними речами» та популізмом. Популізм заграє до потреб мас, пропонує легкі рішення та відповідає короткостроковим інтересам. Популярними ж можуть бути і складні мотивації (наприклад, вступ до ЄС, що потребує планування та реалізації низки заходів).

Висновки. Дослідження проблем парламентської риторики дозволяє стверджувати, що вона набуває своєї важливості в політичному дискурсі через активізацію громадянської позиції населення країни, яке частіше дослухається до меседжів та їх обґрунтування представниками політичних сил, які пройшли до парламенту. Це в свою чергу, призводить до загострення конкурентної боротьби між політиками та політичними силами, що призводить до необхідності ефективного впливу на суспільну свідомість та потреби у цілеспрямованому формуванні громадської думки. Тому вивчення риторичних і полемічних засобів сучасної публічної парламентської промови є актуальним завданням політичної лінгвістики, політології та теорії політичної комунікації. Опанування ж інформацією про концептуальні засади та прийоми парламентської риторики дозволить адекватно сприймати, аналізувати та прогнозувати стан розвитку політичного простору, його процесів та систем.

Список використаних джерел:

1. La logique parlementaire, trad.par.J.Reinach, P.1886. – Hamilton a l'unique discours et la logique parlementaire
2. Коломийцев В.Ф. Методология истории (от источника к исследованию). – М.: – Российская политическая энциклопедия. (РОССПЭН), 2001. – С. 81.
3. Van Dijk, T.A. Introduction: Discourse and Domination, in T.A.van Dijk, Discourse and Power. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008. PP. 1-26
4. Фуко М. Правила промови. – К.: Дух і літера, 1993. – 61 с.
5. Габермас Ю. Філософський дискурс Модерну. – Київ: Четверта хвиля, 2001. – 424 с
6. Ганжуров Ю. Парламентська риторика: досвід комунікативної структуризації / Ганжуров Ю. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/6/10.pdf
7. Ганжуров Ю. Парламентський дискурс в публічних комунікаціях / Ганжуров Ю. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=46&c=964
8. Ганжуров Ю. Політична комунікація: проблеми структуризації / Ганжуров Ю. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=24&c=299].
9. Грачев М. Н. Политическая коммуникация / Грачев М. Н. // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 1999. – №1. – С.24-39.
10. Поцепцов Г. Г. Паблик рилейшнз для профессионалов. Издание 2–е, исправленное / Поцепцов Г. Г. – М.: «Рефл–бук»; К.: «Ваклер», 2000. – 624 с.
11. Лиллекер Д. Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Дарен Дж. Лиллекер; пер. с англ. С. И. Остнек. – Х.: Изд–во «Гуманитарный Центр», 2010. – 300 с.
12. Нагорна Л.П. Політична мова і мовна політика: діапазон можливостей політичної лінгвістики. – К.:Світогляд, 2005. – 315с.
13. Л.П.Нагорна. Політична мова і мовна політика: діапазон можливостей політичної лінгвістики. – К.:Світогляд, 2005. – С.9.

V.A. Hoshovska. Parliamentary rhetoric as an instrument of political discourse

The article defines the role and basic categorial classifiers of parliamentary communication, the features of parliamentary rhetoric in the Verkhovna Rada of Ukraine are described, the attempt to research regularity of the use of parliamentary speech as an instrument of political struggle is made.

Key words: political discourse, parliamentary communication, parliamentary rhetoric, speech markers.

В.А. Гошовская. Парламентская риторика как инструмент политического дискурса

В статье определены роль и основные категориальные классификаторы парламентской коммуникаци, рассмотрены особенности парламентской риторики в Верховной Раде Украины, предпринята попытка исследовать закономерности использования парламентской речи как інструмента политической борьбы.

Ключевые слова: политический дискурс, парламентская коммуникация, парламентская риторика, речевые маркеры.

ПОНЯТТЯ МОЛОДІЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ ЛІТЕРАТУРІ

Любов САВЧУК,
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

Розглядаються підходи щодо трактування ключових понять у сфері молодіжного парламентаризму у зарубіжній та вітчизняній літературі, положеннях нормативно-правових актів. Показано, що розвиток «молодіжного парламентаризму» забезпечуватиме представництво молоді у вищих органах державної влади.

Ключові слова: молодіжний парламентаризм, молодіжний парламент, молодіжний парламентських рух, молодіжна рада, молодіжна парламентська асамблея, молодіжний форум.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Проблемне поле дослідження молодіжного парламентаризму створює відсутність стійкого й несуперечливого визначення, оскільки дане явище все ж досить «молоде». Цей фактор та неоднозначність підходів до розвитку молодіжного парламентаризму з боку практиків, а також відсутність досліджень про нього, в теорії створюють широке поле для полеміки та створюють актуальність для узагальнення наявних на позначену тему матеріалів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми Аналіз наукової літератури показує, що молодіжний парламентаризм, його поняття, компоненти та концептуальні зв'язки вивчені недостатньо, проте широко обговорюються питання, які тісно переплітаються з розвитком молодіжного парламентаризму: молодіжна кадрова політика; молодіжні рухи; політична соціалізація молоді чи її аполітичність; молодіжна електоральна та громадська активність тощо.

Мета статті полягає в аналізі, систематизації та узагальненні вітчизняних та зарубіжних доробків щодо визначення поняття «молодіжний парламентаризм», його структурних елементів та концептуальних зв'язків.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Теоретичною основою дослідження молодіжного парламентаризму є праці вітчизняних і зарубіжних авторів з проблем громадянського суспільства, розвитку демократії та громадянської активності населення: періоду античності – Цицерона, Аристотеля, Платона; періоду Нового часу – Т.Гоббса, Дж.Локка; філософів французького Просвітництва – Ш.Л. Монтеск'є і Ж.Ж. Руссо; представників німецької класичної філософії – Г.Гегеля, І.Канта; теоретиків марксизму – К.Маркса, Ф.Енгельса, сучасної політичної науки – Е.Арато, К.Гаджиєва, Р.Даля, А.Соловйова та ін.). У вказаних працях містяться основоположні ідеї та положення про суспільство і державу, які служать надійним фундаментом та дозволяють будувати теоретичні конструкції й світоглядні підходи відносно молодіжного парламентаризму.

Дослідженню різних аспектів взаємодії поколінь присвячені роботи Дж.Віко, Ж.Кондорсе, Д.Дідро, Д.Юма, В.Дільтея, Ф.Ніцше, А.Бергсона, Р.Піндера, І.Петерсона, К.Манхейма, Х.Ортега-і-Гассета, М.Мід, С.Зенкіна, М.Глотова та ін.

Питання формування теорій розвитку особистості, дослідження проблем соціалізації індивідуума, зокрема молоді, «уплітання» людини-особистості у соціальну «тканину» сус-

пільства знайшли відображення в роботах Е.Гідденса, Е.Дюркгейма, П.Сорокіна, Г.Тарда, Р.Мертона, Т.Парсонса, Р.Дубіна, Р.Маккавера, Д.Рісмена, Ф.Теніса та ін.

Наукове осмислення сутності соціальних рухів пов'язане з іменами Л. фон Штайна, В.Зомбарта, Т.Гайгера, Р.Михельсона, Р.Тернера, Л.Кілліані, Р.Парка, Н.Смелзера, П.Штомпки, М.Залда, Дж.Маккарті, Д.Мак Адама, А.Турена, Д.Рухта, А.Мелуччі, М.Кастельса та ін.

Дослідженню політичної соціалізації молоді присвячені праці американського дослідника Г.Хаймена, який власне вперше ввів поняття «політичної соціалізації». Крім того, розглянуті роботи Л.Пая, який досліджував «продукт», який виходить по завершенню політичної соціалізації. Загалом, молодіжні парламентські структури в якості агента соціалізації можна розглядати й через призму праць Гегеля, П.Сорокіна, К.Манхейма, І.Кона, Р.Мерелмана.

Концептуальна методологічна характеристика громадянського суспільства та основ молодіжного парламентаризму представлена М.Вебером, М.Дюверже, Д.Істоном, Т.Парсонсом.

Молодіжний парламентаризм вивчався в рамках наукової традиції, закладеної батьками-засновниками концепції політичної культури Г.Алмондом, С.Вербою.

Інтерес до даної проблеми в науковому середовищі з кожним роком зростає, проте значна дослідницька традиція, не дивлячись на великий інтерес до проблеми, поки що все ж відсутня.

Варто відзначити статті та розробки сучасних російських дослідників молодіжного парламентаризму: С.Безсонова, Л.Боброва, М.Калінкіна, А.Кочеткова, О.Куценко, А.Соколова, О.Фурсова, Л.Пастухової.

Особлива роль молодіжного парламентаризму у вирішенні проблем молоді виділена в роботах П.Астафічева, І.Барціц, М.Глігіч-Золотарьової, І.Осинського, О.Редічкіной, Р.Романова, А.Шемеліна.

Принципово значущим є звернення до робіт українських дослідників молодіжної політики: В.Бебика, Є.Бородіна, М.Головатого, В.Головенька, В.Ребкало, О.Корнієвського, В.Куліка, В.Купрія, М.Перепелиці, М.Пірен, В.Скуратівського, Н.Черниш, М.Якушик, О. Яременко та ін.

Вагомий внесок у формування наукових принципів становлення системи соціального управління як методологічної основи дослідження молодіжної політики та молодіжного громадського руху було зроблено в роботах вітчизняних учених В.Авер'янова, В.Бакуменка, В.Князєва, В.Лугового, В.Майбороди, І.Надольного, Н.Нижник, А.Пойченка, О.Оболенського, В.Рижих, І.Розпутенка, В.Скуратівського, В.Трощинського та ін.

Молодіжний парламентаризм неможна розглядати окремо від всієї системи парламентаризму. Історичне становлення та розвиток українського парламентаризму відбито у працях В.Гошовської, В.Денисова, Ю.Древаля, В.Журавського, В.Звірковської, М.Михальченка, О.Скребець, В.Шаповала, М.Шаповаленко, Ю.Шемшученка та інших.

Оскільки молоді парламентарі є частиною еліти, важливо відмітити великий вклад в розробку теорії елітизму та політичного лідерства В.Гошовської, Л.Пашко, І.Сурай.

Тож, безсумнівно, можна констатувати міждисциплінарний характер теми, що досліджується.

Представники соціологічної наукової школи, зокрема російський дослідник О.Фурсов, визначає молодіжний парламент як організаційну форму, що заснована на історичному досвіді роботи держави з молоддю, кращих традиціях формування й розвитку соціальних механізмів представництва законних інтересів і прав молодих громадян у суспільстві, обліку їхньої думки в питаннях його розвитку. Сучасний молодіжний парламентаризм учений характеризує як оптимальну форму взаємодії держави та суспільства, яка відображає інтереси молодих людей і формує довіру молоді до органів влади, як систему представництва прав та законних інтересів молоді як особливої соціально-демографічної групи [6, с. 16].

В більш широкому визначенні молодіжного парламенту О.Фурсов зазначає, що це консультативно-дорадчий орган з питань державної молодіжної політики, своєрідна «трибуна»,

з якої молоді громадяни можуть заявити про свої інтереси та права; це реальна та ефективна форма залучення молоді до прийняття управлінських рішень своїх проблем, а також кадровий резерв для органів законодавчої та виконавчої влади усіх рівнів Розглядаючи молодіжний парламентаризм як явище сучасної правової та політичної дійсності, дослідник дійшов висновку, що молодіжний парламент – це неполітичне, добровільне, самокероване формування, створене з ініціативи молодих людей, яке об'єднує представників різних категорій молоді та діюче з дотриманням принципів виборності та легітимності; це нова форма самоорганізації молоді, одна з найбільш перспективних для прояву та самореалізації молодіжного потенціалу.

Компетентністю молодого парламентаря дослідник називає процес адаптації молоді до умов молодіжного парламентаризму, реальну оцінку своїх здібностей і можливостей, збіг цільових установок з місією молодіжного консультаційно-дорадчого органу [6, с. 85].

Крім того, О.Фурсов в структурі молодіжного парламентаризму виокремлює молодіжну парламентську асамблею, називаючи її структурою, де молоді політики вчаться демократичному висловлюванню своєї думки, цивілізованого відстоювання своїх прав і захисту інтересів [6, с. 51].

Загалом, дослідний дійшов висновку, що молодіжний парламентський рух – це діяльність, передусім направлена на формування та розвиток громадських консультативно-дорадчих структур молоді на різних рівнях державного управління: загальнонаціональному, регіональному та на місцях [6, с. 18].

Проблема політичної участі молоді в справах суспільства займає однією з центральних місць в західній та вітчизняній політичній науці. Тому досить добре розроблені два наукових напрямки: перший – через використання нормативних теорій демократії, в рамках яких досліджуються масштаби політичної участі і другий напрямок – через аналіз суспільних рухів і соціальних трансформацій.

Представники політологічної школи, зокрема дослідниця Л.Пастухова, характеризують молодіжний парламентаризм як систему представництва прав та законних інтересів молоді як особливої соціальної групи, яка основана на створенні та функціонування при органах державної влади чи у встановленому ними порядку спеціальної громадської консультативно-дорадчої структури молоді – молодіжного парламенту, а також інших громадських інститутів участі молодих громадян в житті держави. Вона ж зазначає, що молодіжний парламентаризм – це, передусім, майданчик для взаємодії молоді та суспільства, де молоді люди мають можливість висловити свої ідеї органам державної влади та органам місцевого самоврядування, донести до них свої думки щодо державного курсу, програм тощо; це форма спілкування молоді з керівництвом країни, регіону, місцевими органами влади; це механізм співпраці держави з молоддю. Через молодіжні парламенти влада має можливість налагодити тісний контакт з молоддю, зрозуміти її запити та потреби, використовувати потенціал молодого покоління для вирішення важливих проблем держави та суспільства в цілому [2]. Ще один представник політологічної школи, Ж.Тумуров, зазначає, що на концептуальному рівні поняття «молодіжний парламентаризм» включає в себе всі істотні та системні компоненти понять «державне управління», «молодіжна політика«, «парламентаризм» в їх взаємозв'язку. Він надає молодіжному парламентаризму визначення як системі теоретичних знань і практичного участі молоді у суспільно-політичній життєдіяльності держави, що формується шляхом розвитку молодіжних парламентських структур при органах державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 11].

Документальною базою для з'ясування рівня наукової розробки теми є також міжнародні та державні нормативно-правові акти і матеріали. Зокрема, Європейська хартія про участь молоді в житті муніципальних та регіональних утворень, яка на думку автора, стимулювала процес розвитку молодіжного парламентаризму на європейському просторі. Даний документ був розроблений і схвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи в 1992

році. У 2003 році Хартія була переглянута та значно доповнена. З цього моменту вона отримала велику підтримку по всій Європі як інструмент збільшення участі молоді в житті громадянського суспільства.

Остання глава Хартії присвячена організаційній участі молоді в місцевих і регіональних справах. Підкреслюється необхідність наявності «постійних представницьких структур, таких, як молодіжні ради, молодіжні парламенти або молодіжний форум. Подібні структури можуть виконати наступну функцію: надати можливість молодим людям робити пропозиції місцевим і регіональним властям, і також надати можливість владі радитися з молоддю зі спеціальних питань» [1].

Хартія встановлює, що ефективна участь молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівнях вимагає наявності постійного представника або структури, такий як молодіжна рада, молодіжний парламент або молодіжний форум, яка може формуватися за допомогою виборів, призначення представників молоді, що входять в організацію, і/або на добровільній основі [1].

Автори Хартії не акцентували увагу на відмінностях між молодіжною радою, молодіжним парламентом, молодіжним форумом, назвавши їх механізмами, що дозволяють забезпечити участь молоді в прийнятті рішень, що їх стосуються. Термінологічні аспекти молодіжного парламентаризму також нівелювалися: ми називаємо молодіжною парламентською структурою і молодіжну раду, і молодіжну асамблею, і молодіжне об'єднання, зміщуючи акценти в аналізі не на назву, а на змісті форми організації діяльності. Хартія починає розглядати молодіжний парламентаризм як форму молодіжної участі, закладаючи в це ключове значення.

В українському законодавстві діяльність молодіжних парламентських структур окремо не закріплена.

У документах молодіжних парламентських структур різних країн визначаються одні з функцій молодіжного парламенту:

- представлення інтересів молоді в органах державної влади, місцевого самоврядування (наприклад, Литва, Великобританія, Польща та ін.);
- участь представників всіх категорій молодих людей у законотворчої діяльності, підтримка та розвиток законодавчих ініціатив молоді, формування у них парламентської культури (наприклад, Казахстан, Нова Зеландія та ін.);
- підготовка молодих людей до суспільно-політичної діяльності (наприклад, Австралія, Німеччина та ін.).

Цей факт змушує нас сконструювати розуміння молодіжного парламентаризму з урахуванням проаналізованої зарубіжної та вітчизняної практики та охарактеризувати молодіжні парламенти як:

- школу підготовки молоді до політичної участі у вирішенні соціально-економічних проблем;
- можливість залучення потенціалу молоді у політичний, соціально-економічний, культурний розвиток територій (розробку нормативно-правових актів, проектів і програм, які зачіпають інтереси молоді, реалізацію конкретних соціально-значущих ініціатив та ін.);
- механізм розвитку електоральної активності молоді, підвищення громадянської культури молодих людей, інструмент включення молоді в роботу громадянського суспільства (навчання молоді демократії, парламентської культури, залучення її до виборчих процесів та ін.);
- кадровий резерв для органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (підготовка державних службовців, депутатів різного рівня, лідерів політичних партій та ін.) і, одночасно, кадровий резерв для інших інститутів громадянського суспільства (громадських об'єднань та ін.).

Незважаючи на значимість досліджень, повного відображення форми молодіжної політики, реалізованої в завданнях, факторах і функціях молодіжного парламентаризму все ж не отримали.

В Україні явище молодіжного парламентаризму залишається малодослідженим, хоча діалог між владними та громадськими структурами щодо створення Молодіжного парламенту України триває вже більше десятиліття та певною мірою втілився в на місцевому рівні у вигляді молодіжних парламентів як громадських консультативно-дорадчих структур при обл- та міськрадах. Крім того, 18 липня 2003 року народними депутатами України О.Петровим, К.Самойликом та Ю.Павленком вносився до розгляду Верховною Радою України Проект Постанови «Про Молодіжний парламент України», який розроблявся з урахуванням європейських практик та визначав молодіжний парламент як форму представництва молоді та консультативно-дорадчий орган, який мав функціонувати на громадських засадах при Верховній Раді України з метою сприяння у виробленні, здійсненні та оцінці державної політики з питань, які стосуються молоді, з урахуванням поглядів та соціальних інтересів молодих громадян [4].

Висновки та перспективи подальших досліджень. На основі вищевикладеного, можна зробити висновок, що у вітчизняній та зарубіжній літературі існує досить багато не співпадаючих, а часом суперечливих уявлень про молодіжний парламентаризм. Проблема полягає в тому, що як у вітчизняному, так і в зарубіжному дискурсі поняття молодіжного парламентаризму та молодіжного парламенту вживаються без «прив'язки» до парадигм, у рамках яких утворилося те чи інше їх тлумачення, при цьому здійснюються спроби довести ту чи іншу авторську позицію.

Безумовно, дискусійність багатьох теоретичних положень та практична значимість результатів трактування «молодіжного парламентаризму» вимагає подальшого аналізу та вдосконалення шляхом формулювання єдиного концептуального визначення даного поняття та його сутнісних ознак.

Вбачається доцільним виявлення усіх компонентів молодіжного парламентаризму та концептуальних взаємозв'язків понять «парламентаризм», «молодіжний парламентаризм», «молодіжний парламент», «молодіжна політика»; визначення різновидів молодіжних парламентських структур залежно від органу, при якому створюється консультативно-дорадчий орган: при законодавчому, виконавчому органі влади, самостійних – як громадська організація.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні (21 травня 2003 р.) – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu_charter_ukr.pdf
2. Пастухова Л. С. Молодежный парламентаризм как один из инструментов формирования гражданского общества в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология.– 2007. – Т. 7. – С. 121–125.
3. Пастухова Л. С. О молодежном парламентаризме в Российской Федерации // Право и политика. – 2007. –№ 7. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2007/abstract/Pastukhova_LS/
4. Проект Постанови Верховної Ради України «Про Молодіжний парламент України» від 18.07.2003. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=15620&pf35401=38826
5. Тумуров Ж. Т. Формирование молодежного парламентаризма: теория и практика / Ж.Т. Тумуров // Вестник Читинского государственного университета. – 2012. – № 6 (85). – С. 35-40.
6. Фурсов О. Б. Молодежный парламентаризм в современной России. – Самара, 2006. – 168 с.

References:

1. Ievropeiska khartiia uchasti molodi v hromadskomu zhytti na mistsevomu i rehionalnomu rivni (21 travnia 2003 r.) – [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: http://eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu_charter_ukr.pdf
2. Pastuhova L. S. Molodezhnyj parlamentarizm kak odin iz instrumentov formirovanija grazhdanskogo obshhestva v Rossii // Izvestija Saratovskogo universiteta. Novaja serija. Sociologija. Politologija.– 2007. – T. 7. – S. 121–125.
3. Pastuhova L. S. O molodezhnom parlamentarizme v Rossijskoj Federacii // Pravo i politika. – 2007. – № 7. – [Elektronnij resurs] – Rezhim dostupu: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2007/abstract/Pastukhova_LS/
4. Proekt Postanovy Verkhovnoyi Rady Ukrayiny «Pro Molodizhnyy parlament Ukrayiny» vid 18.07.2003. – [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=15620&pf35401=38826
5. Tumurov Zh. T. Formirovanie molodezhnogo parlamentarizma: teorija i praktika / Zh.T. Tumurov // Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2012. – № 6 (85). – S. 35-40.
6. Fursov O. B. Molodezhnyj parlamentarizm v sovremennoj Rossii. – Samara, 2006. – 168 s.

L. Savchuk. The concept of youth pealiamentarism introduced in domestic and foreign literature. Approaches concerning the interpretation of key concepts in the field of youth parliamentarism in foreign and domestic literature, regulatory legal acts. The paper also shows that the development of «youth parliamentarism» will provide youth representation in higher bodies of state power.

Key words: youth parliamentarism, youth parliament, youth parliamentary movement, Youth Council, Youth Parliamentary Assembly, Youth Forum.

*Л. Савчук***.** Понятие молодежного парламентаризма в отечественной и зарубежной литературе.

Рассматриваются подходы интерпретации ключевых понятий в сфере молодежного парламентаризма в зарубежной и отечественной литературе, положениях нормативно-правовых актов. В работе также показано, что развитие «молодежного парламентаризма» будет обеспечивать представительство молодежи в высших органах государственной власти.

Ключевые слова: молодежный парламентаризм, молодежный парламент, молодежное парламентское движение, молодежный совет, молодежная парламентская ассамблея, молодежный форум.

ДЕПУТАТСЬКА ЕТИКА ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

Ірина ДИННИК,
методист кафедри філософії,
теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

В межах даної статті здійснено аналіз етичних стандартів та правила поведінки для врегулювання ситуацій, що виникають у процесі здійснення народними депутатами України повноважень, покладених на них Конституцією та законами України. Особливу увагу приділено відповідності нормативно-правового регулювання етики діяльності народного депутата України ефективним практикам зарубіжних країн та міжнародним стандартам у даній сфері.

Ключові слова: інститут депутатської етики, Верховна Рада України, народний депутат України, правила етичної поведінки, кодекс, дисципліна праці, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна відповідальність народних депутатів України.

Постановка проблеми. З утворенням Української незалежної держави, як держави демократичної та правової, виникла низка теоретичних і практичних питань, пов`язаних із становленням та розвитком парламентських інститутів. Становлення парламенту, як професійного законодавчого органу, має супроводжуватись вдосконалення інституту депутатської етики, етики членів представницького органу законодавчої влади (законодавців).

Легітимність парламенту визначається не лише відповідністю його діяльності нормам Конституції та законів, але й довірою до нього та підтримкою результатів його діяльності з боку суспільства. Саме через такі елементи встановлюється зворотній зв'язок між суспільством та його обранцями. Парламент та політичні партії в Україні традиційно вважаються найбільш корумпованими політичними інститутами, яким населення України найменше довіряє.

Метою дослідження є здійснити теоретико-методологічний аналіз сучасних проблем депутатської етики на сучасному етапі суспільного розвитку Української держави у контексті реалізації системних реформ, які на даний час відбуваються в Україні з урахуванням європейського досвіду.

Стан дослідження. Теоретичну основу дослідження становлять наукові положення про правову культуру; про поняття етичних (моральних) та правових норм і соціальних норм в цілому; природу та поняття права, моралі, етики; правовий статус парламентарія, які містяться в роботах сучасних вчених: Т.Г.Аболіної, С.С.Алексєєва, М.Амеллера, В.І.Бакштановського, Ч.Вайза, А.А.Денисова, В.В.Єфіменка, В.В.Копейчикова, О.А.Костюченка, М.А.Краснова, Г.Кретшмера, О.М..Лінчука, Р.З.Лівшиця, А.Р.Мацюка, О.М.Мироненка, П.Є.Недбайла, В.С.Нерсесянца, В.Ф.Опришка, В.Ф.Погорілка, Г.М.Роберта, Т.Сінклера, Ю.В.Согомонова, П.Н.Сергійка, М.О.Теплюка, Є.А.Тихонової, Ю.В.Тихонравова, О.Ф. Фрицького, О.І. Фортова, М.Х.Хутиза, В.М.Шаповала, Ю.С.Шемшученка, Б.Шльора, М.Шпета, Є.В.Шинкаренка, О.І.Ющика, інших науковців; наукові роботи мислителів: Арістотеля, В.Брауна, І.Бентама, М.Вебера, Г.Гегеля, Р.Йерінга, І.Канта, Г.Кельзена, Н.М.Коркунова, К.Маркса, Дж. Мілля, Дж. Мура, Дж. Остіна, Плутарха, Р.Радбруха, Г.Спенсера, Є.Н.Трубецького, Л.Фуллера, Е.Хьобеля, Цицерона, Ф.Енгельса та інших.

Виклад основних положень. Світовою практикою парламентаризму вироблено три основні моделі регулювання етичних норм поведінки членів парламенту. *Перша* модель

передбачає створення судового або квазісудового органу, який здійснює контроль за дотриманням депутатами норм етики у їх професійній діяльності. Труднощі пов'язані із застосуванням цієї моделі – будь-які порушення норм поведінки призводять до відкриття кримінального провадження, що одночасно може призводити до порушення принципу парламентської недоторканності.

Друга модель спирається на саморегулювання парламенту. Вона передбачає створення спеціального парламентського комітету з питань етики депутатської діяльності, який повинен працювати зі звітністю, розслідуванням випадків можливої негідної поведінки та накладенням санкцій на парламентарів, підозрюваних у порушені правил. Недоліком такої моделі регулювання є те, що вона перетворює членів парламенту на слідчих, суддів та присяжних замість того, щоб забезпечити їх існування у якості незалежного органу, який лише ратифікує рішення, прийняті незалежним суддею.

Третя модель поєднує у собі елементи перших двох. Нею передбачається створення незалежного спеціалізованого органу, який призначається та звітує перед парламентом. Цей орган розслідує справи та надає консультативну допомогу членам парламенту із питань, пов'язаних із застосуванням норм етики, але санкції за їх порушення (у разі виявлення такого факту у ході розслідування) накладає спеціально скликаний комітет парламенту [1].

В Україні реалізується друга модель регулювання етичних норм поведінки депутатів. Контроль за дотриманням норм етики покладено в основному на Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (який не є політично незалежним органом), а також головуючого на засіданні Верховної Ради (у частині дотримання правил етики на засіданнях парламенту). Зазначений Комітет покликаний відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»[2] виконувати контрольні функції у таких сферах відання, що стосуються дотримання норм етики депутатської діяльності: надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України; дострокове припинення повноважень народного депутата України; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності, дисципліна та дотримання норм депутатської етики.

В межах функціонування другої моделі регулювання етики депутатської діяльності великого значення набуває законодавче та процедурне забезпечення відповідних норм.

У демократичних країнах названі вище аспекти депутатської діяльності детально врегульовані. Так, у Великобританії, США, Шотландії, Австралії, Індії, Польщі, Литві прийняті спеціальні кодекси поведінки членів парламенту, які містять основні морально-етичні принципи, яких депутат повинен дотримуватися у своїй діяльності, та конкретні інструкції стосовно поведінки парламентарів, і відповідальність, яку вони повинні нести за порушення цих інструкцій. В інших випадках ці норми достатньою мірою деталізовані у регламентах парламентів (у Австрії, Франції, Італії).

За порушення депутатської етики законодавством різних держав (основним законом держави, регламентом парламенту (палат), положенням про організацію та діяльність парламенту тощо) можуть встановлюватись такі види дисциплінарних заходів щодо депутатів, як нагадування (за відхилення від предмету обговорення), зауваження (якщо депутат після висловленого йому нагадування продовжує порушувати порядок), осуд (якщо депутат і надалі порушує порядок засідання, створює безлад у сесійній залі), позбавлення слова (після закінчення часу виступу, оголошення зауваження чи осуду), відсторонення від присутності на засіданні (2-3 засіданнях) за голосування з використанням чужої картки, блокування роботи парламенту в залі засідання тощо.

В окремих країнах (наприклад, Великобританії) неналежна поведінка, створення перешкод для діяльності членів палати чи палати в цілому розцінюються як злочин проти парламенту

і можуть за собою тягнути накладення штрафу, винесення догани, заборони брати участь у роботі палати на певний період, виключення з палати, ув'язнення [3]. Важливим засобом забезпечення дисципліни є встановлення матеріальної відповідальності народного депутата за порушення ним обов'язку бути присутнім та брати участь у роботі парламенту [4].

В Україні норми депутатської етики переважно визначаються Законом України «Про статус народного депутата України» (ст. 8, ст. 24) та Регламентом Верховної Ради України (ст. 51-53) [5]. Відповідно до них народний депутат у своїй діяльності повинен дотримуватись загальноприйнятих норм моралі, уникати дій, заяв та вчинків, що компрометують його, виборців, Верховну Раду України, державу. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях (тобто індивідуальні та корпоративні інтереси народних депутатів не повинні перешкоджати виконанню ними представницьких функцій), повинен додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики.

Статті 51-52 Регламенту забороняють внесення до зали засідань плакатів, гучномовців, перешкоджання виступам депутатів, образи на адресу депутатів, виступи без дозволу головуючого на засіданні, перевищення часу тривалості виступів. *Регламентом передбачені наступні види дисциплінарних заходів щодо народних депутатів:* попередження (за виголошення образливих та непристойних слів, заклики до незаконних дій), припинення виступу (за виголошення образливих та непристойних слів, заклики до незаконних дій), позбавлення права виступу на засіданні (у випадку повторного порушення дисципліни), позбавлення права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань) [2].

Однак, варто відзначити, що дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами України врегульовано досить побіжно нормами згаданих Законів «Про статус народного депутата України» (в основному містить декларативні норми), «Про Регламент Верховної Ради України» (сфера дії норм поширюється лише на поведінку депутатів під час пленарних засідань), а Правила (Кодекс) поведінки народних депутатів впродовж тривалого часу прийнято не було, незважаючи на те, що потреба у їх прийнятті передбачена Конвенцією ООН проти корупції [6] (була ратифікована Верховною Радою у 2006 році), XXII рекомендацією Групи держав проти корупції (GRECO) [7] та 16 рекомендацією [8] Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Мережі боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку [9].

За умов відсутності Кодексу поведінки депутатів, Регламент Верховної Ради має бути тим механізмом, що перешкоджає втручанню особистих інтересів і конфліктів у сферу парламентських процедур. Але практика показує, що його норми в частині депутатської етики не виконуються належним чином, оскільки:

- по-перше, норми Регламенту Верховної Ради в частині депутатської етики встановлюють відповідальність лише за вчинення окремих дій (виголошення образливих висловлювань), тоді як вчинення інших (перешкоджання проведенню засідань, виведення з ладу системи голосування, позбавлення головуючого можливості ведення засідання) [2] взагалі не передбачає будь-якої відповідальності;
- по-друге, Регламентом визначено лише норми етичної поведінки на засіданнях парламенту і не врегульовано поведінку депутатів поза його межами.
- Окрім того, поза межами правового регулювання залишаються питання:
- відповідальності народних депутатів за порушення ними обов'язку бути присутніми та брати участь у роботі парламенту, його комітетів та комісій;
- застосування санкцій за відмову присутнього на засіданні парламенту депутата брати участь у голосуванні;

- утворення незалежного органу [10], який би здійснював контроль за дотриманням правил етики депутатами (на сьогодні його здійснюють самі депутати – члени відповідного профільного комітету Верховної Ради).

Підсумовуючи, необхідно наголосити, що наявні законодавчі норми у сфері регулювання депутатської діяльності не створюють ефективних механізмів запобігання порушенням норм етики народними депутатами. Свідченням цього є той факт, що впродовж усіх скликань Верховної Ради спостерігались випадки порушення її членами етики професійної діяльності: робота парламенту неодноразово блокувалась депутатами; народні депутати часто голосували картками інших депутатів (що є грубим порушенням конституційно встановленого принципу особистого голосування під час засідань парламенту); присутні на засіданні парламенту депутати неодноразово відмовлялись брати участь у голосуванні (це є грубим порушенням їх конституційного обов'язку – приймати рішення, порушенням присяги); двічі була пошкодження система голосування «Рада»; неодноразово відбувалися сутички, під час яких окремі парламентарі отримували тілесні ушкодження. За вчинення цих правопорушень депутати до юридичної відповідальності не притягались.

З огляду на зазначені численні випадки порушення народними депутатами вимог Законів «Про статус народного депутата», «Про Регламент Верховної Ради України» діяльність профільного парламентського комітету щодо запобігання порушенням норм етики можна визначити як малоефективну. Більше того, за умов, коли на сьогоднішній день важливою метою є відновлення суспільної довіри до парламентарів, модель регулювання етики депутатської діяльності, що спирається на саморегулювання народних депутатів, навряд чи зможе забезпечити суспільну довіру. У зв'язку з цим, виникає потреба в збалансуванні існуючої в Україні моделі шляхом створення додаткового спеціалізованого органу, на який була б покладена функція регулювання етики депутатської діяльності.

Необхідною умовою ефективного та справедливого притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності є наявність чітко визначеного та обов'язкового до виконання порядку, регламентованого законодавством [12]. Так, у парламентській практиці багатьох демократичних країн світу передбачено спеціальні правові механізми та інститути забезпечення правопорядку у парламенті та трудової дисципліни представників депутатського корпусу. В деяких країнах передбачено досить жорсткі міри покарання за порушення відповідних норм аж до позбавлення парламентарів представницького мандата.

Наприклад, у Франції до депутатів Національних Зборів застосовуються такі санкції:

1) заклик до порядку;

2) заклик із занесенням до протоколу;

3) винесення осуду;

4) винесення осуду з тимчасовим виключенням (депутату забороняється брати участь у засіданнях палати на один місяць (Правило 71 Розділу XIV «Процедурних правил Національних Зборів»)). Якщо ж депутат порушує дисципліну двічі протягом однієї сесії і до нього застосовується санкція тимчасового виключення, то його другий строк покарання може сягати 6 місяців (Правило 77). Тимчасове виключення застосовується в разі якщо: депутат двічі проігнорував зауваження спікера; депутат здійснив насильницькі дії під час засідання; було завдано образи або звучали погрози на адресу президента Франції, прем'єр-міністра, членів уряду, спікера, палати (Правило 73).

Використання механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарного заходу передбачене, зокрема, у США, Великобританії, Канаді, Португалії, Бразилії, Індії. Цей крайній захід може бути також застосований, якщо депутат тривалий час не бере участі у парламенті. Так, у Португалії депутат втрачає свій мандат, якщо він був відсутній чотири пленарних засідання. На подачу пояснень своєї відсутності в депутата є лише п'ять днів. Рішення про виключення депутата ухвалюється відповідним комітетом та Бюро парламенту.

Якщо це рішення оскаржене депутатом протягом 10 днів – проводиться таємне голосування Асамблеї з цього питання [13].

У Польщі дисципліна депутатського корпусу Сейму забезпечується згідно розділу IV Регламенту Сейму. За ст. 21 Регламенту в разі порушення чи невиконання обов'язків депутатом Президія Сейму за схваленням Регламентної Комісії має право: зробити депутату зауваження; поставити депутату вимогу; надати депутату догану; заборонити присутність в залі засідань. Ті самі заходи має право здійснювати Регламентна Комісія. У випадках унеможливлення роботи Сейму чи його органів за виною окремого депутата Президія Сейму має право подати рішення про пониження зарплатні чи відрядних депутата у розмірі, що не перевищує зарплатні чи відрядних за один місяць, на строк до 3 місяців (ст. 23). У випадку виключення депутата із засідання Сейму голова Сейму має право винести рішення про пониження зарплатні чи відрядних даного депутата у порядку, визначеному ст. 24 Регламенту, а саме: розмір зарплатні чи відрядних може бути понижено не більш, ніж як на розмір зарплатні чи відрядних за один місяць на строк до 6 місяців. Виключення здійснюється не пізніше, ніж через 7 днів після ухвалення рішення чи повторного його перегляду (ст. 25). Механізм та порядок визначення виключень окреслено ст. 24 Регламенту Сейму [14].

Окрім того, для забезпечення належного виконання парламентарієм обов'язків та підтримки порядку в ряді країн, наприклад, Великобританії, США, Канаді, Франції, Японії, запроваджений інститут парламентських приставів. Парламентський пристав – це посадова особа парламенту, яка не є депутатом, але присутня на його засіданнях і виконує рішення зборів або його голови щодо підтримки порядку, затримці або видаленні порушників, забезпеченні кворуму. На сьогоднішній день у підпорядкуванні парламентського пристава Великобританії – близько 40 співробітників охорони будівлі Палати громад. Пристав несе відповідальність за дотримання безпеки та порядку в Палаті общин, публічних галереях, кімнатах, комітетах, що розташовані на території Палати громад [15, с. 15]. Можна вважати, що встановлення спеціальних органів нагляду за дотриманням трудової дисципліни депутатів говорить про прагнення парламентарів забезпечити неупередженість та об'єктивність застосування дисциплінарних заходів [16].

Висновки: Україна як країна, що прагне інтегруватися у європейське співтовариство, повинна вдосконалити своє законодавство у тій частині, що регулює етичну поведінку народних депутатів України, яке б встановило певні вимоги до депутатської діяльності, а також передбачало санкції за невиконання цих вимог. Посилення відповідальності народних депутатів за порушення етики депутатської діяльності повинне передбачати:

у короткостроковій перспективі

- внесення змін до Закону «Про регламент Верховної Ради України», які б передбачали, що санкції за порушення норм етики, які закріплені у Регламенті Верховної Ради, повинні встановлюватись за порушення всіх, а не лише окремих норм;
- внесення змін до Закону «Про статус народного депутата України», які встановлюватимуть санкції за:

1) невиконання депутатом своїх обов'язків:

- фінансова відповідальність (наприклад, у вигляді зменшення заробітної плати) для депутатів, які без поважних причин відсутні на засіданнях Верховної Ради, її комітетів та комісій;
- відповідальність за порушення норми Конституції щодо особистого голосування народним депутатом;
- санкції за відмову парламентаря брати участь у голосуванні, за порушення присяги.

2) порушення порядку роботи комітетів та парламенту в цілому:

у довгостроковій перспективі

- визначення правил поведінки та стандартів етики народних депутатів України не в Регламенті Верховної Ради та законах «Про статус народного депутата України», а в окремому документі (Правилах етики діяльності народного депутата чи Кодексі поведінки народних депутатів), який встановлюватиме правила поведінки депутатів: а) у сесійній залі парламенту, б) на засіданнях комітетів, в) у відносинах з третіми особами (наприклад, з представниками ЗМІ);
- створення спеціального органу, уповноваженого стежити за дотриманням депутатами Кодексу поведінки народних депутатів України [11].

Список використаних джерел:

1. Greg Power. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct. A Guide for Parliamentarians. Global Task Force on Parliamentary Ethics. Published by GOPAC-WFD. – p. 30. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf. – Назва з екрану.
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України №1861-VI від 10.02.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17. – Назва з екрану.
3. Депутат парламента в зарубежных государствах [Текст]. – М.: Юрид. лит., 1995. – С.19-20, 31-32.
4. Так, наприклад, Регламент Сенату Польщі передбачає, що за кожну без поважної причини відсутність на пленарному засіданні розмір заробітної плати депутата зменшується на 10 %, а за відсутність на засіданні комісії – на 5%.
5. Про статус народного депутата України: Закон України № 2790-XII від 17.11.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12. – Назва з екрану.
6. Ч. 2 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції гласить: «…кожна Держава-учасниця прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій».
7. ГРЕКО рекомендувала створити новий модельний кодекс поведінки/етики для публічних службовців, аби покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби.
8. Оновити та розповсюдити Кодекс поведінки або інші схожі правила для публічних службовців. Підготувати та широко розповсюдити комплексний практичний посібник для публічних службовців з питань корупції, конфлікту інтересів, етичних стандартів, санкцій та повідомлення про корупцію.
9. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. [Україна. Узагальнення рекомендацій] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf. – Назва з екрану.
10. Цікавим у даному плані є досвід Канади, де з 2006 року успішно працює офіс комісара з питань етики та конфлікту інтересів. Ця незалежна від будь-яких політичних сил парламентська інституція проводить моніторинг поведінки канадських парламентарів. Зазвичай офіс комісара з питань етики та конфлікту інтересів розпочинає детальне вивчення того чи іншого випадку неналежної поведінки депутата після відповідного запиту з боку депутатів парламенту чи урядових інституцій, на які така поведінка може негативно вплинути.
11. «Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення». Аналітична записка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1036/#_ftn12. – Назва з екрану.

12. Ковальов С. Щодо строків та особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv. gov.ua/portal/ soc_gum/pubpr/2012_4/Kovalov.pdf. – Заголовок з екрану.
13. Павленко І. Проблема забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу: вітчизняна та зарубіжна практика. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09/16.htm. – Заголовок з екрану.
14. Крисенко О. Зарубіжний досвід забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09/14.htm. – Заголовок з екрану.
15. Адельсеітова А. Б. Порівняльно-правовий аналіз деяких питань відповідальності парламентаріїв України та Республіки Білорусь / А. Б. Адельсеітова // Ученые записки ТНУ им. В.И. Вернадского. Сер. Юридические науки. – 2012. – Т. 25, № 2. – С. 10-16.
16. Кисельова О. І. Забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу: вітчизняний та зарубіжний досвід / О. І. Кисельова, Т. В. Фащук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 1 (7): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13koitzd.pdf. – Назва з екрану.

И. Дынныk. Депутатская этика для парламентариев: европейский опыт и Украина.

Анализируются отечественные стандарты и правила поведения для урегулирования ситуаций этического характера, возникающие в процессе осуществления народными депутатами Украины полномочий, возложенных на них Конституцией и законами Украины. Особое внимание уделено соответствию нормативно-правового регулирования этики деятельности народного депутата Украины эффективным практикам зарубежных стран и международным стандартам в данной сфере.

Ключевые слова: институт депутатской этики, Верховная Рада Украины, народный депутат Украины, правила этического поведения, кодекс, дисциплина труда, дисциплинарная ответственность, дисциплинарная ответственность народных депутатов Украины.

I. Dynnyk. For parliamentarians ethics: European experience and Ukraine.

Analyzed domestic standards and rules of conduct for ethical solutions to situations that arise in the course of people's deputies of Ukraine powers conferred on them by the Constitution and laws of Ukraine. Particular attention is paid to the compliance of the legal regulation of ethics deputy of Ukraine effective practices of foreign countries and international standards in this area.

Key words: Ethics Institute, Supreme Council of Ukraine, deputies of Ukraine, the rules of ethical conduct code, labor discipline, disciplinary responsibility, disciplinary responsibility people's deputies of Ukraine.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В КИТАЇ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

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

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

У статті здійснено порівняння конституційно-правових статусів парламентів Китаю та України, висвітлено спільні та відмінні риси Всекитайських Зборів Народних Представників та Верховної Ради України.

Ключові слова: Китайська Народна Республіка, Україна, Всекитайські Збори Народних Представників, Верховна Рада України, конституція, депутат.

Постановка проблеми. Китай (Китайська Народна Республіка) та Україна, як відомо, мають чимало спільного. Це стосується і геополітичного чинника, котрий значною мірою визначає роль і місце України та Китаю не лише в Євразійському регіоні, а й у більш широкому, глобальному геополітичному контексті на основі взаємних економічних інтересів та спільності позицій обох країн щодо ключових проблем сучасного політичного розвитку.

Україна для Китаю є зоною значних політичних та економічних інтересів. Китай враховує зростаючу роль України у сучасному світовому розвитку. Він виходить з того, що Україна має чималий економічний потенціал, світові досягнення в окремих галузях науки й техніки, і вважає, що розвиток відносин з молодою українською державою відповідає національним інтересам держави і має неабияку перспективу. Взаємне розуміння цих реалій і стало головним з передумов становлення та розвитку українсько-китайських відносин [1].

На даний час всі визнають, що Китай є одним зі світових економічних лідерів, значення якого швидкими темпами росте у багатьох сферах міжнародного життя.

Крім цього, потрібно не зациклюватися лише на господарських відносинах з Китаєм. З Китаєм потрібно розвивати різноманітне співробітництво, особливо у політичній сфері, використовуючи вигідне геополітичне положення України.

Активно розвивається і міжпарламентське співробітництво між цими двома країнами.

З урахуванням викладеного можна стверджувати про важливість вивчення парламентів Китаю та України як державних органів законодавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та невирішені раніше проблеми. Питання парламентаризму були предметом наукового аналізу в працях М.О. Баймуратова, Р.К. Давидова, А.П. Зайця, В.С. Журавського, І.В. Кампа, В.Ф. Кузнєцової, Л.Т. Кривенко, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, В.Я. Тація, Є.А. Тихонової, Ю.М. Тодики, В.В. Тордія, М.Ф. Селівона, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка.

Разом з тим, вченими не приділено належної уваги питанням парламентаризму в Китаї, зокрема порівнянню парламентів Китаю та України.

Формулювання цілей статті. У статті будуть розглянуті питання парламентаризму в Китаї та Україні, з'ясовані спільні риси та висвітлені відмінності.

Виклад основного матеріалу. Слід сказати, що законодавча гілка влади обох країн має багато спільного, що також сприяє позитивному налагодженню дипломатичних та дружніх відносини України та Китаю.

У Китаї Всекитайські Збори Народних Представників є однопалатним парламентом, так само, як і Верховна Рада України. Народні депутати в обох державах обираються строком на 5 років.

Хоча кількість народних депутатів чимало відрізняється. У парламенті Китаю їх 2987 (це найбільший парламент світу), а у Верховній Раді України лише 450 депутатів. Однак слід пам'ятати, що населення Китаю становить 1 330 000 000 чоловік, тобто 1 делегат Всекитайських Зборів Народних Представників на 445 тисяч жителів, а населення України – 42 965 105, тобто 1 народний депутат на 95 тисяч жителів.

Постійним органом Всекитайських Зборів Народних Представників є Постійний комітет Всекитайських Зборів Народних Представників. Постійний комітет повинен забезпечити вибори в наступні Всекитайські Збори Народних Представників за два місяці до закінчення строку повноважень діючих Всекитайських зборів народних представників. Якщо через надзвичайні обставини такі вибори не можуть відбутися, то вони можуть бути відкладені, а строк повноважень діючих Всекитайських Зборів Народних Представників може бути продовжений рішенням, прийнятим на основі голосування більше 2/3 членів Постійного комітету діючих Всекитайських Зборів Народних Представників. Вибори депутатів наступного скликання повинні бути проведені протягом року після припинення надзвичайних обставин.

Натомість чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Сесії Всекитайських Зборів Народних Представників проводяться 1 раз на рік і скликаються Постійним комітетом Всекитайських Зборів Народних Представників. Сесія Всекитайських Зборів Народних Представників може бути скликана в будь-який час Постійним комітетом або за пропозицією більш ніж 1/5 депутатів Всекитайських Зборів Народних Представників.

Водночас сесії українського парламенту проводяться 2 рази на рік і починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. А позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від Конституційного складу Верховної Ради України.

Парламент Китаю та Верховна Рада України вносять зміни до Конституцій своїх держав, затверджують державні бюджети своїх країн та контролюють його виконання. Але повноваження парламентів Китаю та України відносно Глави держави – Президента – суттєво відрізняються.

Зокрема, Всекитайські Збори Народних Представників обирають Президента та Віце-Президента Китайської Народної республіки та можуть відправити їх у відставку. Натомість в Українській державі Президент обирається народом України, а парламент лише призначає вибори Президента України у строки, передбачені Конституцією України. Тимчасово виконує повноваження Президента України Голова Верховної Ради України. Усунути ж Президента України з поста Верховна Рада може лише шляхом застосування особливої процедури – імпічменту, тобто притягнення до суду вищої посадової особи держави. Результатом імпічменту

є дострокове припинення повноважень Президента і усунення його з посади. При імпічменті Глави держави таке рішення приймається конституційною більшістю парламенту. У демократичних державах імпічмент є одним з елементів контролю над владою країни і необхідний для збереження стабільності суспільного і конституційного ладу.

Також жоден депутат Всекитайських зборів народних представників не може бути заарештований або представлений перед кримінальним судом без згоди на те Президіуму діючого з'їзду Векитайських зборів народних представників.

Згідно з Конституцією України народні депутати України так само не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканість (імунітет).

Згідно з Конституціями обох держав депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп (індемнітет).

Слід сказати, що депутати Всекитайських зборів народних представників обираються за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості. Вибори в Китаї, як правило, проходять у декілька турів. Щоб бути обраним, кандидат повинен набрати абсолютну більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, тобто 50% плюс 1 голос. Якщо ніхто з кандидатів не набере цієї більшості, проводиться другий тур (як правило, через два тижні після першого), де знову застосовується та ж вимога абсолютної більшості голосів виборців [2; 3].

Ця система не є ідеальною, адже існує ймовірність того, що при цій системі партія, кандидати якої в державі зібрали більшість голосів, отримає меншість парламентських мандатів. Таке може статися в тому випадку, якщо голосуючі за таку партію виборці виявляться зосередженими в невеликому числі виборчих округів, а «партія меншості» отримає нехай навіть крихітну перевагу за кількістю голосів у більшості виборчих округів.

Що ж до змішаної виборчої системи, яка діє в Україні, то одна з найбільш цінних якостей, притаманних такому виду виборів, – можливість в умовах багатопартійності не зводити вибори тільки до боротьби політичних партій (за партійними списками), а поєднувати партійність виборів з боротьбою окремих кандидатів, у тому числі і незалежних. До того ж це позбавляє політичні партії монополії на право висування кандидатів.

Координації дій у політичній сфері Китаю і України допомагають міжпарламентські зв'язки. У Верховній Раді України і Всекитайських Зборах Народних Представників створені і працюють парламентські групи.

У вітчизняному парламенті створено Депутатську групу Верховної Ради України з міжпарламентських зв'язків з Китайською Народною Республікою, до складу якої на сьогоднішній день входить 183 народних депутата України. Ця група є найбільшою з усіх груп Верховної Ради України із зв'язків із зарубіжними парламентами [4].

У свою чергу у Всекитайських Зборах Народних Представників сформовано Групу дружби між Китаєм та Україною [5].

Це додатково підкреслює актуальність українсько-китайської співпраці, у тому числі й у сфері парламентаризму.

Їх діяльність позитивно позначається на обміні досвідом законотворчої роботи, ініціюванні різних проектів, передусім тих, що потребують державної підтримки.

Китай як велика світова держава є важливим партнером України, адже Україна отримує підтримку і перспективу спільної координації протидії існуючим та потенційним загрозам і викликам, таким як міжнародний тероризм, забруднення навколишнього середовища, епідемії, поширення зброї масового враження, нелегальна міграція тощо.

Список використаних джерел:

1. Китайско-украинские отношения [Электронный ресурс] // Посольство Китайской Народной Республики в Украине. – Режим доступа: http://ua.chineseembassy.org/rus/zwgx/.
2. 中华人民共和国宪法. – http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/node_505.htm.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
4. Депутатська група Верховної Ради України з міжпарламентських зв'язків з Китайською Народною Республікою [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/organizations.dep_group_members?grp=29
5. Група дружби Китай-Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/136_Gruppa_druzhby_Kytaj-Ukrayna.doc

Р.П. Марчук, Ю.П. Михалевская. Парламентаризм в Китае и Украине: сравнительный анализ.

В статье осуществлено сравнение конституционно-правовых статусов парламентов Китая и Украины, освещены общие и отличительные черты Всекитайского Собрания Народных Представителей и Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: Китай, Украина, Всекитайское Собрание Народных Представителей, Верховная Рада Украины, конституция, депутат.

ПОСТАВТОРИТАРНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ ВИБІР: ВЕРХОВНА РАДА ЯК ЕЛЕМЕНТ «ПЕРЕСТРОЙКИ»

Денис ЯКОВЛЕВ,
доктор політичних наук, професор,
декан факультету політології та соціології,
Національний університет «Одеська юридична академія»,

Українське суспільство досить часто опиняється у ситуації вибору. Мова не лише про електоральний вибір. У даному есе увагу зосереджено на виборі моделі реформ. Наголос зроблено на передумовах політичного вибору (радянська політика та поставторитаризм вітчизняного зразка). У фокусі – «перестройка», як модель половинчастих реформ останнього генсека М. Горбачова. Відзначено роль Верховної Ради СРСР як елементу перестройки.

Ключові слова: політичний вибір, парламент, реформи, перестройка, авторитаризм, посткомунізм.

В українській політичній науці сформувався окремий напрямок – «Політологія посткомунізму». Його фундатори досліджували епохальні зміни, які відбувались на початку 90-х років минулого століття у пострадянських країнах. Зокрема, аргументовано відзначалась необхідність раціоналізації політичної дії (Є. Бистрицький) та потреба у дослідницькій увазі до фундаментальних передумов демократичних реформ в Україні (В. Полохало).

Передусім, як засвідчує назва дослідницького напрямку, мова йшла про зв'язок із радянською епохою. Завдання раціоналізації реформ та подолання радянської спадщини залишаються актуальними і для сучасного політичного дискурсу. З одного боку, у пострадянській політиці, як «…боротьбі за голоси виборців» (Г. Колбеч) слід відзначити вплив демократичних норм та принципів. Виборчі кампанії, порівняно з радянськими часами є альтернативними, хоч і не змагальними. З іншого боку, у публічному адмініструванні відчувається як латентний, так і явний вплив радянської політики. Це стосується назв органів влади («Верховна Рада СССР» – «Верховна Рада України»), системи прийняття та реалізації політичних рішень. Останні часто спрямовані на імітацію демократичних реформ.

З 1991 року змінився політичний ландшафт. Відтоді переважна більшість політичних акторів публічно називають себе «демократами». Під демократичними зводами розміщуються майже усі політичні партії, проекти та організації, за виключенням відвертих маргіналів. Проте демократія, перефразовуючи радянських пропагандистів, усе ще «…на горизонті».

У «Політології посткомунізму» сформувалась достатньо розвинута система раціональної аргументації щодо переходу від пострадянської політики до демократичної взаємодії. Серед тих проблем, які заважають демократичному переходу, відзначено радянське минуле, різноманітні «фундаменталізми», а також бюрократію, що не зацікавлена у реформах. До чинників, які не сприяють демократизації, відносяться також діяльність «партії влади» (яка час від часу проходить етапи «перезавантаження», зберігаючи владу та власність) та медіатизація політики. Остання означає, що «…політичний порядок денний формується під впливом мас медіа, які використовують іміджеві стратегії, руйнують бар'єри між публічним і приватним просторами, перетворюють політику на «шоу» та не залишають місця змістовним дискусіям» [4, с. 106].

У 2013-2014 роках кризові явища пострадянського світу, які жевріли від розпаду СРСР, запалили багаття збройного конфлікту на Сході України. Загострюється проблема вибору мо-

делі поставторитарних реформ, напрямку внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу. Вартість помилок для політичного класу та суспільства зростає. Актуалізуються візії ролі парламенту у «ситуації вибору» між демократією та авторитаризмом. А отже, набуває особливої ваги дослідження ролі радянського парламентаризму у тій моделі імітації реформ кінця 80-х – початку 90-х років, яка отримала назву «*перестройка*».

У даному політологічному есе визначається модель половинчастих реформ, яка періодично відтворюється в Україні. Після авторитарного «застою» правлячий клас час від часу опиняється у ситуації політичного вибору. Якщо «зняти» хронологічні обмеження і охопити поглядом радянський період, то політичний вибір моделі реформ у посттоталітарних та поставторитарних умовах робили як М. Хрущов («*оттепель*») та М. Горбачов («*перестройка*»), так і Л. Кравчук і В. Ющенко. Враховуючи нові умови – внутрішні та зовнішні, вкрай складний політичний вибір змушений буде зробити сучасний правлячий клас. Залишається сподіватись, що він буде на користь демократії.

Саме тому, у процесі декомунізації українського суспільства необхідно час від часу звертатись до політичної та управлінської системи «реального комунізму» (за термінологією О. Зінов'єва). Зокрема, феномен «радянського парламентаризму» частково знайшов продовження у сучасному політичному просторі. Це минуле, яке продовжує впливати.

Більшість із проблем, які радянські керманичі намагалися вирішити за допомогою «*перестройки*» знаходяться на порядку денному сучасних реформаторів. Вибір на користь демократії доведеться робити нинішньому та прийдешньому поколінням. І дуже важливо розуміти причини поразок. У 1991 році світанок демократії у посткомуністичних країнах був затьмарений радянською адміністративно-командною системою, патерналізмом переважної більшості суспільства, помилками вищого керівництва. Демократизація продовжується у пострадянському тумані, але – будемо оптимістами – і до заходу демократії ще далеко. Час є, але він спливає.

Сучасна Україна опинилась в авангарді пострадянських політичних трансформацій. Незважаючи на схожість причин та відмінність наслідків подій 2004-2005 та 2013-2014 років, українські «майдани» переконливо продемонстрували альтернативи та обмеження політичного вибору країни. А передусім те, що політичний клас так і не відійшов від «пострадянської» моделі, і намагається у нових умовах реалізувати модель «*перестройки*», як чергову спробу відмовитись від реальних реформ, симулювати демократію.

Половинчасті реформи, свідками яких ми є, пропонується розглядати з кута зору політичного вибору. Він має певну специфіку у контексті проблем пострадянської політики. А її фундамент було закладено «напів-реформатором» М. Горбачовим, який за шість років пройшов половину шляху від радянського авторитаризму до демократії. На другу половину дороги більшість колишніх радянських республік, у тому числі – Україна, витратили вже понад два десятиріччя.

Період правління М. Горбачова ознаменувався переоцінкою цінностей та постатей, інститутів та процесів, феноменів, символів та явищ, які тримали в страху весь світ та визначили історію XX століття. Це стосується осердя радянського режиму (головних політичних, ідеологічних, інституційних елементів комуністичної епохи): Ленін і Сталін, КПРС і КДБ, Рада економічної взаємодопомоги й Організація варшавського договору, соціалізм «з людським обличчям» і комунізм, радянська партократія і комсомол, авторитаризм і «вороги народу», інтернаціоналізм і класова боротьба, «Пролетарії усіх країн, єднайтесь!» і «Ми вас поховаємо!», діамат і науковий комунізм, планова економіка і номенклатура.

Перебудова почалась з тотальної критики минулих помилок радянського керівництва і розкриття правди в центральних ЗМІ. М. Горбачов виступив з викриттям негативних аспектів недавнього минулого (передусім – сталінізму), і, водночас, окреслив плани політичного повороту,

спираючись на ідеї Леніна. Але М. Горбачову не вдалось просунутись далі «напівзаходів» як у економіці, так і у політиці. Стало зрозуміло, що для продовження реформ потрібно запровадження ринкових принципів в економіці, багатопартійності та урахування непартійних інтересів у політичному житті. М. Горбачов, незважаючи на поради економістів-реформаторів, барився із переходом на ринкові відносини, відкидав радикальні плани перетворень, які пропонували Г. Явлинський, Л. Абалкин, Є. Гайдар та ін. Він відмовився деколективізувати сільське господарство і десубсидувати ціни, відсував «на завтра» легалізацію приватної власності.

Як наслідок «перебудови», планова радянська економіка фактично припинила функціонувати, а ринкова економіка ще не могла зародитись. Але не тільки. Позиція Горбачова полягала у необхідності повернення до моделі «справжнього, ленінського соціалізму». Тобто, на переконання апологетів перебудови, одразу після дефектного (реального) соціалізму можна побудувати справжній, ленінській соціалізм.

До речі, це уявлення, характерне для волюнтаристського типу політичного керівництва, не вдалось подолати й донині. Час від часу декларується можливість порівняно швидкого переходу до демократії під керівництвом правильних людей – «реформаторів». Для того, аби переконатись в історичній та політичній спорідненості сучасної української ситуації та вибору останнього генсеку, слід подивитись на порядок денний реформ Горбачова, які він назвав «*перестройкой*». Політична програма Горбачова включала демократизацію, розвиток парламентаризму, місцевого самоврядування, увагу влади до громадської думки, підвищення якості державного управління, гарантії прав людини та політичну культуру, що базується на загальнолюдських морально-етичних цінностях.

Ця програма у свої основних положеннях є цілком співставною з порядком денним реформ у пострадянських країнах. Для збільшення «ефекту присутності» (та відсутності реформ за вищезгаданими напрямками), пропоную до уваги читачів роздуми соціолога Ф. Бурлацького. Вони датуються 1988 роком і присвячені академічному простору. Зокрема, Ф. Бурлацький вважає, що удосконалення системи радянської освіти потребує «зміцнення зв'язку суспільних наук з усією системою соціального управління і організації життя суспільства... Багато що залежить від вдосконалення організації наукової праці. Наприклад, підраховано, що провідні фахівці витрачають від однієї третини до половини свого робочого часу на засідання. 20, а то і 30 членів тієї чи іншої вченої ради витрачають сотні годин на заслуховування дисертацій. Причому тільки кілька членів ради – фахівці з теми – беруть участь у дискусії. Але технологічний прогрес вимагає точних експертних оцінок з боку професіоналів – не кількістю, а якістю» [1, с. 264].

На особливу увагу заслуговують пропозиції «батьків» перестройки щодо реформування радянського парламенту – Верховної Ради СРСР. У світлі радянської пропаганди Верховна Рада СРСР виступала не лише в якості вищої ланки усієї системи Рад, а насамперед як єдиний «всесоюзний» орган державної влади. «Завдяки Верховній Раді радянський народ здійснював свою волю, волю всіх класів, націй, всього населення, виражає свої сподівання, думки, бажання, прагнення. Саме через цей орган народ проводить внутрішню і зовнішню політику» [1, с. 278].

Тому у порядку денному реформ *перестройка* радянського парламенту посідала важливе місце. Парламент потребував вдосконалення за такими напрямками:

- більше уваги мало би приділятись питанням соціально-економічної та культурної сфер життя радянського суспільства;
- завдяки парламенту можна було подолати проблему «відомчості», тобто подолання відомчих бар'єрів, які стали одним з головних проявів бюрократизму;
- необхідно було посилити результативність роботи комісій Верховної Ради Союзу РСР. «Спираючись на громадськість, на учених, представників преси, культури, комісії могли

б комплексно вивчати стан справ в тій чи іншій області. Наприклад, щодо причин забруднення навколишнього середовища або хронічного дефіциту певних товарів народного споживання… Крім того, комісії могли б розглядати і випадки зловживання владою або недбалості вищих посадових осіб у державі» [1, с. 279];

- *перестройка* передбачала увагу до громадської думки, отже Верховна Рада мала перетворитись на орган її вираження. ВР СРСР повинна була стати трибуною, де представники народу, виразники громадської думки країни піддають скрупульозному, компетентному, глибокому аналізу діяльність виконавчих органів, міністерств і відомств щодо виконання прийнятих планів, законів, рішень та ін.;
- на зміну коротким сесіям Верховної Ради СРСР, яких ледь вистачало для заслуховування основних доповідей уряду і їх обговорення, затвердження планів, бюджету та інших законів, мали би прийти більш тривалі періоди роботи. У перспективі ВР мала би перетворитись на постійно працюючу установу, депутати якої роз'їжджаються тільки на зимові та літні канікули. «Таку «розкіш» – утримувати півтори-дві тисячі людей, які вели б безперервно державну роботу і цілком присвячували себе саме цієї діяльності, – радянський народ може собі дозволити» [1, с. 280].

Як бачимо, Верховна Рада СРСР була вкрай важливим елементом тієї моделі половинчастих реформ, який отримав назву «*перестройка*». З одного боку, парламент вперше став майданчиком для дискусій. З іншого – жодного важливого рішення щодо економічних реформ у його стінах так і не було прийнято.

Протягом достатньо короткого терміну перебування у владі М. Горбачов декілька разів опинявся у складних ситуаціях. Принаймні двічі йому довелось робити принциповий політичний вибір між демократією та авторитаризмом, «новим мисленням» та «старим». У 1985 році він знайшов прийнятну (якщо не оптимальну) політичну альтернативу стагнації комуністичного режиму епохи брєжневського «застою». У 1991 році, будучи вже водночас *генсеком* та *Президентом* Горбачов знову опинився на роздоріжжі, обираючи між демократією та «*перестройкой*».

Ці дати доволі умовні. Очевидно, що ситуація «*перестройки*», «*гласности*» та «*ускорения*» (тобто, вибору 1985 року) почала формуватись задовго до М. Горбачова, десь у 60-ті роки (згадаймо хрущовську «відлигу»), а тренди демократизації радянського режиму, у свою чергу, були закладені самою перебудовою та міжнародною політикою СРСР протягом 70-х – 80-х років XX століття.

Але *обирати* (тобто, приймати рішення щодо напрямку політичного курсу), вирішувати власну долю та долі мільйонів людей М. Горбачову довелось саме у 1985 та 1991 роках. І він двічі обрав «*перестройку*». Але якщо у 1985 році це був вельми вдалий вибір, який дозволив розпочати рух реформ та опертись на підтримку громадськості, то вибір 1991 року призвів до політичної поразки М. Горбачова. І це була не лише його особиста драма. Він став «батьком» краху Радянського Союзу, «кінця світу» для мешканців 1/6 частини суходолу.

Вибір 1985 року можна пояснити намаганням передової частини радянської номенклатури передбачливо очолити революцію «зверху» з метою запобігання революції «знизу». На думку Г. Дерлугьяна, «Класичні революції починалися загальним панічно наростаючим усвідомленням неадекватності старого режиму і його можливого ганебного провалу перед обличчям зовнішніх загроз... Інакше кажучи, в історичній ретроспективі соціальні революції були потужними відповідями переможених країн на падіння їх світового статусу…» [2, с. 125].

Відчуваючи потребу дати відповідь на виклик часу, у 1985 році лідер комуністів, М. Горбачов, знайшов адекватний шлях вирішення радянських проблем – реформувати політичну систему на основі «ленінського курсу» та «соціалізму з людським обличчям». «Перестройка – це революція сьогодні», як вважалось тоді…

Але така вже вдача останнього генсека – він не хотів зробити те, що зробив. Саме тому його критикують за абсолютно протилежні речі. За намагання зберегти імперію, прагнення реформувати Союз та його розпад. За ставку на номенклатуру і боротьбу з нею. За свободу слова та цензуру, народовладдя й нездатність почути голосу народу. За підтримку дисидентів та дисидентського руху (А. Сахарова та ін.) та занадто ліберальне ставлення до них. Його доля – половинчастість в усьому. Перебудова та гласність не змогли врятувати Союз, увага політбюро до економічних питань не вирішила проблеми дефіциту та черг. Усвідомлення М. Горбачовим важливості національного питання не убезпечило від вибуху націоналізму та зіткнення національних ідентичностей, нейтралізація комуністичної партії не призвела до конкурентної багатопартійної системи та не позбавила політичної ваги «партію влади» (колишніх комуністів, які зберегли владу завдяки удаваній безпартійності) у пострадянських республіках.

Як зазначав Г. Кісінджер: «Радянський Союз, незважаючи на всю свою військову потугу, був все ще досить відсталою країною. Попросту кажучи, Радянський Союз не був досить сильним або досить динамічним для виконання тієї ролі, яку призначили йому радянські керівники» [3].

Досвід пострадянських країн, які свого часу пішли на радикальні реформи (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Грузія та ін.) переконує у думці, що для кардинальних реформ потрібна воля керівництва, уміння знайти союзників та підтримку серед великих суспільних груп. З «висоти» сьогодення ми розуміємо, що перебудова була приреченою на невдачу спробою дати команду номенклатурі реформувати саму себе та добровільно позбутись «теплих містечок». Саме тому, шлях «напівреформ» – *перестройка* – не дав результату. Перестройка вимагала значних спільних зусиль з боку різних груп (умовно – «реформаторів» та «консерваторів»), які мали протилежні інтереси щодо пере-будови командно-адміністративної системи, та мали на меті або її злам (реформатори), або збереження радянського status-quo (консерватори).

Дійсно, перестройка претендувала на оновлення комуністичного режиму, який так і не досяг величі, та навіть під час тріумфів не дуже турбувався про громадян, їх свободу та добробут. При цьому, перебудова опинилась між двома «картинами світу» – радянською та демократичною.

Країна, що зупиняється на шляху до демократії, залишається у Третьому світі. Це переконливо продемонстрував вибір моделі змін М. Горбачовим, який досить швидко підвів СРСР до очікування змін. Але у 1991 році останній генсек потрапив у пастку: «... репресивно-стримуючі механізми перестали працювати, а заохочувальним механізмом раніше залишалися центральний бюджет і система державного постачання, які прийшли в повний розбрат через лавину вимог на тлі невдалої кон'юнктури енергетичних ринків… Демократизація втратила сенс – що демократизувати, якщо державність впала і розтягнули на вотчини, економіка й освіта скотилися в Третій світ» [2, с. 138].

Перестройка – це модель поставторитарних перетворень, у якій її «батьки» намагались поєднати радянську модель «реального комунізму» із електоральною демократією та свободою слова. М. Горбачов обрав відразу *два* шляхи: комунізм та демократію, *нове і старе мислення*. Це був раціональний вибір відповідно до номенклатурних уявлень про управління. Радянська школа керівництва вчила, що не можна діяти за принципом «або – або». Ці принципи «*Old school*» проявлялась потім у діяльності Л. Кравчука та Л. Кучми, відчутними вони є й сьогодні.

Перестройка стала Великим епізодом світового політичного процесу. Вона дала чітку та однозначну відповідь на питання: «Чи існує третій шлях?». Поразка перебудови означала, що вибір посткомуністичного політичного класу та суспільства у цілому обмежений двома альтернативами. Він полягає *або* у демократії, *або* у авторитаризмі. А от відповідь на питання: «Чи переможе демократія вже у цей час, або нам належить пройти ще один тоталітарний «спазм»?» – залежить від того, чи засвоїв український політичний клас уроки *перестройки*.

Перестройка стала символом половинчастості у політиці. Уроки «поразок» останнього генсека не засвоєні ані політичним класом, ані суспільством. Історичні виклики, які не знаходять адекватної відповіді у політичній площині протягом значного часового відрізку утворюють нові небезпечні «лінії розколу» у суспільстві, призводять до збройних протистоянь та військових конфліктів. Ціна помилок зростає.

Список використаних джерел:

1. Бурлацкий Ф.М. Новое мышление: Диалоги и суждения о технологической революции и наших реформах. – М.: Политиздат, 1988. – 334 с.
2. Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы [Текст]. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. – 384 с.
3. Киссинджер Г. Дипломатия [електронний ресурс] / Г. Киссинджер. – М., 1997. – Режим доступу: http://www.e-reading.club/book.php?book=1016921
4. Яковлев Д.В. Політична взаємодія як комунікативний процес: медіатизація, демократизація, раціоналізація / Д.В. Яковлев. – Одеса: Астропринт, 2009. – 288 с.

D Yakovlev. Post Authoritarian Political Choice: The Supreme Council as Part of «Perestroyka»

Ukrainian society often finds itself having to choose. It's not just about the electoral choice. This essay focuses on the choice of reform model. Emphasis is made on the premises of political choice (Soviet policy and post authoritarian national sample). In focus there is «*perestroyka*», as a model of piece-meal measures of the last *general secretary* Mikhail Gorbachev and the role of the Supreme Council of the USSR as part of the *perestroyka.*

Keywords: political choice, parliament, reform, perestroyka, authoritarianism, post-communism.

Д. Яковлев. Поставторитарный политический выбор: Верховный Совет как элемент «перестройки»

Украинское общество достаточно часто оказывается в ситуации выбора. Речь не только об электоральном выборе. В данном эссе внимание сосредоточено на выборе модели реформ. Акцент сделан на предпосылках политического выбора (советская политика и поставторитаризм отечественного образца). В фокусе – «*перестройка*», как модель половинчатых реформ последнего *генсека* М. Горбачева. Отмечена роль Верховного Совета СССР как элемента *перестройки*.

Ключевые слова: политический выбор, парламент, реформы, перестройка, авторитаризм, посткоммунизм.

ПЕРСПЕКТИВНІ ЗАВДАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА КОНТУРИ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Досаали ІМАНБЕРДІЄВ
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України

Вікторія ДУБІНСЬКА,
аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України

В рамках європейського вектору трансформації українського суспільства активізувалася конституційна реформа, і центральним питанням політичної реформи стала зміна форми державного правління, децентралізація, перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом України. У даній роботі розглядається наскільки успішною виявиться здійснювана реформа, від цього залежить не тільки визначеність політичної системи країни, а й можливість інтеграції України в європейські структури в рамках проголошеного зовнішньополітичного курсу.

Ключові слова та категорії: парламент, інститут президента, парламентаризм, політична реформа, політична система, контури розвитку, трансформація.

Актуальність теми дослідження. Парламент як політичний інститут суспільства є ключовим елементом державної влади. Ступінь демократизації суспільства залежить від рівня наукового осмислення сутності парламентаризму, його впровадження в політичну практику країни та формування міцної мережі його зв'язків з іншими інститутами. Інтерес до проблем функціонування інституту парламентаризму у вітчизняній політичній науці викликано процесами, що відбуваються в українському суспільстві.

Аналіз останніх публікацій. Соціально-економічна криза в Україні і справжня діяльність Верховної Ради (VIII скликання) зумовили доцільність проведення конституційної реформи. До даної теми, аналізу функціонування парламенту, розвитку інституту парламентаризму в Україні присвячена велика кількість робіт вітчизняних вчених. У вітчизняній науці дослідження парламентаризму здійснюються переважно в таких аспектах:

- до історичного можна віднести роботи П. Орлика, Т. Шевченка, М. Грушевського, С. Оріховського, Г. Андрузького, М. Драгоманова, М. Міхновського, П. Кислого [1] та ін.;
- еволюції конституційно-правової теорії та юридичні аспекти становлення і розвитку парламентаризму сучасного етапу в Україні розглядаються в роботах Л. Кривенко [2], С. Гавриш [3], В. Опришко [4], В. Шаповала [5], Ю. Шемшученко [6], В. Бабкіна, В. Горбатенко [7];
- проблемам вдосконалення теорії парламентаризму, політичної системи і модернізаційної, форм державного правління, перерозподілу компетенції між гілками державної влади, реформування виборчої системи присвячені публікації В. Цвєткова [8], В. Бебика [9], В. Гошовської [10,11,12], В. Ребкала [13], Ю. Древаль [14], А. Мішин, У Беджгот, С. Телешуна, А. Лобченко [15], Пістракевіч О. [16], Ярового Т. С. [17] та ін.

Розглянуті роботи вчених у галузі теорії та практики парламентаризму є необхідною умовою демократичної трансформації українського суспільства. Парламент внаслідок свого місця в системі органів державної влади повинен бути ядром кристалізації суспільного прогресу і головним ініціативним фактором динамічного розвитку суспільства, від якого залежить, чи Україна рішуче піде по шляху демократії, чи й надалі в країні буде аморфний стан невизначеності пріоритетів. Залишаються недостатньо вивченими його політична структуризація, формування єдиної системи законодавства, наукових основ політичної стабілізації, консолідації усіх політичних сил та робота інститутів суспільства. Недостатньо вивчена проблематика формування парламентської більшості, інституційність фракцій, опозиції, способи їх співпраці, політичної безвідповідальності, політичної корупції, кадрової політики, перспективи партійної та виборчої системи, включення народу в роботу парламенту через референдуми і багато іншого.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є проведення дослідження сучасного стану парламенту, як головного суб'єкта державного проектування та євроінтеграційного процесу. Центральним завданням дослідження є розкриття сутності, виявлення контурів розвитку та шляхів трансформації самого парламенту в умовах реалізації конституційної реформи.

Виклад основного матеріалу. Вивчені нами першоджерела про теорії і практики парламентаризму, насамперед, про сутність парламенту у вітчизняній науці, дозволяють сказати, що парламентаризм має звужене трактування – він розглядається як законодавчий механізм, а парламент – як один з державних органів. Саме цим визначається роль Верховної Ради в системі державної влади України [18]. Подібний погляд сприяє реалізації парламентом інтересів політичних сил, окремих суспільних груп, у тому числі і непартійних, існуючих на даний конкретний момент, але не враховує прискорену соціально-політичну динаміку, перспективне майбутнє країни. Внаслідок цього, питання функціонування українського парламенту, освітлення інших його функцій, крім законодавчої, мають недостатнє теоретичне обґрунтування. За межами уваги дослідників залишаються важливі аспекти забезпечення реальної «народної влади» парламентом України, як представницького інституту влади.

Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством та іншими гілками державної влади (органами судової, виконавчої влади). У Верховній Раді України формується владна воля народу на основі представництва структурованих політичних сил, груп інтересів на рівні всієї країни.

На досягнутому рівні демократичних реформ в Україні, зміни суспільних інститутів і його структур мали відбуватися інтенсивними темпами. Але от тільки, необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою в часі. У чому інерційність політичної системи? Пов'язана вона з недоліками у функціонуванні інституту парламентаризму?

Сучасна українська політична практика демонструє нездатність владних і політичних інститутів інтегровано і ефективно управляти соціально-економічними та політичними процесами. Відмінною рисою розвитку України, останніх двох років, стала тривала нестабільність всієї системи державної влади, разом із соціально-економічною системою, яка поглиблюється відсутністю реальної відповідальності владних структур за подолання соціально-економічної кризи.

Даний період «європейської хвилі» трансформації суспільства в Україні об'єктивно вимагає формування працездатного парламенту, системи його зворотнього зв'язку між соціальним середовищем. Процес консолідації політичних сил і демократизації суспільства повинен відбуватися на тлі досягнення українським парламентом відповідних форм: демократичної системи виборів і конституційного закріплення парламентських повноважень, контрольних функцій притаманних парламенту європейського типу. Наповнення цих форм демократичним змістом повинно супроводжуватися складанням ефективної системи політичного

представництва реальних суспільних інтересів, створенням дієвих механізмів контролю над виконавчою владою, підвищенням ступеня відкритості парламентського процесу та посиленням роботи з мас-медіа. Перманентна політична криза в українській державі зумовлює активізацію парламентського дискурсу відносно законопроектів, що готуються або приймаються Верховною Радою. Це вимагає систематизації існуючих законів таких як цивільний, кримінальний, податковий, бюджетний, адміністративний кодекси та інші нормативні акти, які формують суспільні відносини. Це необхідно як для затвердження конституційних основ правової держави, так і для становлення громадянського суспільства в Україні. Практично в усіх пострадянських республіках, в яких ще не сформувалося стійке громадянське суспільство, де система державної влади повністю не забезпечує його потреби характерними є певна політична нестабільність, протистояння владних структур, особливо залежність парламенту від інститутів державної влади. Таке положення є наслідком низького рівня обізнаності громадянського суспільства про місце і роль парламенту в державі.

Обурене корумпованістю влади суспільство України вимагало змін і в 2014 році здійснило революцію «Гідності». Революційні події зумовили «нову хвилю» відродження парламентаризму в Україні, що відбувається в умовах наростаючої соціально-економічної та політичної нестабільності

Революційна влада виробила курс на конституційну реформу. Один з елементів цього курсу – це відтворення професійного чинного парламенту. Парламент є фундаментальною ознакою демократичного устрою України, гарантією запобігання неправомірнім діянням судової та виконавчої влади та авторитаризму окремих владних інститутів, політичних та посадових осіб. У становленні України суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави важлива роль відводиться парламентаризму, який відображає рівень демократії та цивілізованості в суспільстві.

Нинішній парламент обраний за Конституцією України 1996 р. разом із багатьма поправками прийнятими в наступні роки. Аналіз положень Конституції України дає підстави зробити висновок, що парламент має всі притаманні йому функції: представницьку, законодавчу, контрольну, установчу та організаційну. Їх реалізація повинна відповідним чином сприяти консолідації політичних сил, послабленню конфліктів у державі і суспільстві. Верховна Рада України має Конституційні передумови, але для того, щоб набути усіх ознак сучасного парламенту, саме на це повинна бути спрямована парламентська реформа.

Голова Верховної Ради України В. Гройсман повідомив у Facebook – «... очікують серйозні зміни в роботі, пов'язані з початком реформування парламенту... Прийшов час переходити до систематизації нашої роботи, що і є суттю реформи парламенту» [19]. Верховна Рада VIII скликання дві перші сесії працювала переважно в антикризовому режимі, акцентуючи увагу на нагальних законах і формуванні законодавчої бази першочергових реформ – антикорупційне законодавство, створення поліції, децентралізація та ін.

За результатами роботи ВРУ в засобах масової інформації з'явились безліч відгуків про роботу парламенту та парламентарів, Наприклад:

- політики и слуги народу зробили в потрібному їм стилі, вирішивши обійти слизькі моменти державного реформування та постановою ВР України № 3014 відправили себе у «виборчу відпустку»;
- контрольні маяки не виконані, антикорупційне бюро не функціонує, податкова реформа не впроваджена, державний бюджет на 2016 рік не розроблений;
- обличчя України на міжнародній арені, економіка і благополуччя населення цю владу, як и попередників, схоже, турбує набагато менше, ніж представництво власних політичних сил в органах місцевого самоврядування і, відповідно, вплив на розподіл місцевих протягом не менше найближчих двох років та ін [20].

Це всього кілька «крапельок з річки інформації», про роботу парламенту в засобах масової інформації. Громадянське суспільство з надією очікувало початок роботи нової сесії, і його настрій з урахуванням характеру підсумків досить швидко змінився втомою і розчаруванням.

Які ж практичні завдання парламент повинен переслідувати, крім прийняття на цій сесії близько 70 законів? На наш погляд парламентська реформа не повинна обмежуватися тільки на посилення законодавчих функції (поліпшення якості, належний рівень діяльності, процеси ініціювання та референдуми та ін.) та її систематизації, а повинна охопити й інші напрями здійснення відповідних заходів, що сприятиме перетворенню Верховної Ради в ефективний представницький орган. Це означає посилення і розвиток конституційних гарантій верховенства влади народу, вдосконалення механізмів її реалізації через парламент. Тому така реформа повинна сприяти розвитку парламентського права й парламентської демократії як форми та системи правління, в якій Верховна Рада стає ядром у функціонуванні політичної влади, взаємовідносинах держави та суспільства. Розглядаючи нинішню діяльність парламенту, важливо спрямувати зусилля реформи на вирішення питання відносно подальшого удосконалення порядку його формування, організації діяльності, підвищення відповідальності народних депутатів, забезпечення зворотніх зв'язків між народом та державою. На підставі принципів поваги законів усіма депутатами, принципом звітності перед народом, гострої необхідності ефективності роботи, права громадян на «хороше» врядування та прозорості, ідеї загально інтересу усіх гілок влади з метою збереження національних інтересів і забезпечення реформ розпочати системну роботу з існуючою бюрократією (виконавча гілка влади), з ЗМІ (мас медіа, як четвертою владою) і системою правосуддя. Не секрет, що у всіх народних депутатів складаються «свої» відносини з бюрократично організованою виконавчою, судовою владою і медіа, в цілому. У зв'язку з цим, парламентська реформа повинна також передбачати вирішення питань посилення контролю за діяльністю народного депутата з боку громадян, виборців та представництв медіа.

Зрозуміло, парламент в громадянському суспільстві не може і не повинен бути недоторканим, це знаходиться поза критикою. Безсумнівно, що в діяльності парламенту є істотні недоліки, які можна і потрібно критикувати. Вільна та неупереджена критика – необхідна умова будь-якого розвитку. Справжнє ставлення громадян до власного парламенту з найбільшою очевидністю проявляється в дні політичних криз, коли над парламентом тяжіє загроза переобрання.

Реально працюючий парламент, навіть слабкий, непрофесійній, завжди незручний для бюрократично організованої влади та інституту Президента. Які причини незмінної кризи парламентаризму? Чому він виявляється не в змозі виконати проголошені ним же самим завдання, вирішити назрілі проблеми суспільного розвитку? З величезного масиву прямих й непрямих факторів ми б виділили:

- зіткнення інституту демократії парламенту з бюрократично організованою владою на всіх рівнях, що переходить у протистояння, конфлікт і боротьбу;
- неготовність громадянського суспільства прийняти парламентаризм і тверезо оцінити його можливості, небажання захищати слабкі паростки парламентської демократії, насилу висхідні на європейському ґрунті;
- слабкість самого парламентаризму: відсутність політичної культури, непрофесіоналізм, податливість на спокуси, мітинговість, які додає парламентарям більш організована центральна і місцева влада.

Визначимо можливі контури розвитку парламентаризму.

Перший полягає в тому, що парламентаризм набере силу, стане впливовим чинником суспільного розвитку. Поступово сформується корпус професійних депутатів. Політичні сили

консолідуються в двопартійну систему (одна при владі, інша – в опозиції), в якій відповідно до конституційних термінів, політичні гравці зобов'язані будуть передати один одному владу. Повинен бути подоланий дуалізм виконавчої влади в Україні. Верховна Рада повинна спроектувати нову систему державної влади, заснованої на європейських стандартах права и демократії. Президентські повноваження не розширюються, а конституційно обмежуються. Україна за своїм державним устроєм практично стає сильною парламентською республікою Європейського типу.

Другий еволюційний шлях парламентаризму може передбачати наявність сильного інституту Президента України. Це означало б, що Президентські повноваження залишаються сильними, навіть більш розширюються і перетворюються в диктатуру. Представницька влада зводиться до формальності як у деяких країнах. Депутатський корпус деградує тому, що до парламенту проходять кар'єристи, демагоги, безпринципні базіки і представники кримінальних структур. У влади зміцнюється незмінна «політична еліта», яка забезпечує своє панування шантажем, підкупом, а також важелями законодавчої, виконавчої та судової влади, які перебувають під їх повним контролем.

Висновки. Таким чином здійснення парламентської реформи є першочерговим і перспективним завданням Верховної Ради у світлі конституційної реформи та гармонізації законодавства України з правом Європейського Союзу. Зміцнення ролі Верховної Ради як єдиного представницького і законодавчо органу в державі, вдосконалення її правого статусу вимагають внесення змін до новітньої Конституції України.

Безсумнівно, що контури подальшого розвитку парламентаризму залежать значною мірою від того, які висновки зробить політична еліта з досвіду минулого, які уроки засвоїть з подій сьогодення, які шляхи прокладе в майбутнє.

Список використаних джерел:

1. Кислий П., Вайз Ч. становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. – К.: Абрис, 2000. – 414 с.
2. Кривенко Л. Парламент без парламентаризму? // Віче. – 1997. – №4
3. Гавриш С. Парламентаризм в Україні // Парламентська реформа: теорія та практика. зб. наук. пр. Вип. 6 / ред. кол. В.Ф. Поришко та інш. – К. 2001. – С. 10 – 24.
4. Опришко В. Ф. Проблемі парламентського реформування як складової держаавно-правової реформи в Україні // Парламентська реформа: теорія та практика. зб. наук. пр. Вип. 6 / ред. кол. В.Ф. Поришко та інш. – К. 2001. – 289 с.
5. Шаповал В. Вищи органи сучасної держави: порівняльний аналіз / В. Шаповал. – К., 1995. – 136 с.
6. Шемшученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Юрид. Думка,2007. – 992 с.
7. Бабкіна В. Д., Горбатенко В. П. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін, В. П. Горбатенко. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
8. Цвєтков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: [монографія] / В. В. Цвєтков. – К.: Юрид. думка, 2007. – 336 с.
9. Бебик В. Історія і теорія парламентаріизму. – К., 2009.
10. Гошовської В. А. Соціальна держава: український вибір: [монографія] / За ред. В.А. Гошовської, Л.І. Ільчука, – К.: ЦПСД, 2007. – 356 с.
11. Основи вітчизняного парламентаризму: підручник / За заг. ред. В.А. Гошовської. – К.: Видво НАДУ, 2011. – 411с.

12. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / [уклад. М.М. Газізов, В.М. Гурієвська, С.В. Загороднюк, К.Ф. Задоя, Г.А. Кернес, Н.Б. Ларіна, Р.П. Марчук та ін.]; за заг. ред. В.А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2010. – 352 с.
13. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр. – К.: Вид-во НАДУ: Міленіум, 2003. – 172с.
14. Древаль Ю. Д. Організація і діяльність парламентів: теоретіко-методологіческіе засади: монографія / Ю. Д. Древаль. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магистр», 2009. – 184 с. Організаці та діяльність парламентів: державно-управлінський аспект: автореф. дисс… доктора наук з держ. упр. спец. 25.00.02. – Х., 2011. – 35 с.
15. Лобченко А. Політико-управлінськи засади становлення інституту парламентарізму в сучасній Україні: автореф. дисс… канд. наук з держ. упр., спец. 250002. – К., НАДУ, 2014 – 20 с.
16. Пістракевич О.В. Інституційна система Европейського Союзу: становлення та розвиток в умовах розширєння, спец. 25.00.01.: автореф. Iисс… канд. уаук з держ.упр. – Івано-Франківськ, 2015. – 19 с.
17. Яровой Т. С. Парламентаризм в умовах сучасного українського державотворення: питання теорії і практики: автореф. Дисс. Канд.наук з держ.упр. спец 25.00.01. – К., 2015. – 17 с.
18. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2007. – 64 с.
19. В. Гройсман. www.facebook.com/volodymyrgroysman/posts
20. http://www.pravda.com.ua/columns/2015/09/7/7080464

D. Ch. Imanberdiiev, V. O. Dubinska. Long-Range Objectives of the Verkhovna Rada of Ukraine and Outlines of Parliamentarism Development.

Within the framework of the European vector of transformation of the Ukrainian society, the constitutional reform has intensified, and the change in the form of government, decentralization, and redistribution of powers between the Parliament and the President of Ukraine have become the central issue of the political reform. This paper describes to what extent the reform implemented will be successful, as it affects both the determination of the political system of the country and the possibility of integrating Ukraine into European structures within the proclaimed foreign policy.

Key terms and concepts: parliament, presidential institute, parliamentarism, political reform, political system, outlines of development, transformation.

Д.Ч. Иманбердиев, В.О. Дубинская. Перспективные задачи Верховного Совета Украины и контуры развития парламентаризма

В рамках європейського вектора трансформації українського суспільства активізувалася конституційна реформа, і центральним питанням політичної реформи стала зміна форми державного правління, децентралізація, перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом України. У даній роботі розглядається наскільки успішною виявиться здійснювана реформа, від цього залежить не тільки визначеність політичної системи країни, а й можливість інтеграції України в європейські структури в рамках проголошеного зовнішньополітичного курсу.

Ключевые слова и категории: парламент, институт президента, парламентаризм, политическая реформа, политическая система, контуры развития, трансформация.

АНАЛІЗ НЕОБХІДНОСТІ ТА МОЖЛИВОСТІ ВВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ

Оксана КОГУТ,
Факультет правничих наук
Національно університету «Києво-Могилянська академія»

На сучасному етапі політико-правового становища та розвитку України актуальності набуває питання необхідності внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють основи суспільного та державного устрою. Науковці вважають, що для ефективної зміни законодавчої основи впровадження таких змін повинне бути правове підґрунтя. Основоположним, на мою думку, є Конституція України 1996 року в контексті її правової природи та закріплення актом установчої влади. Верховна Рада України у Постанові «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» зазначає, що саме таку дефініцію варто вживати для тлумачення цього поняття [2]. Варто розглядати аспект необхідності внесення змін до чинної Конституції, виходячи з того, що вона є ядром національної правової системи.

Вважаю, що в контексті необхідності вдосконалення концепції парламенту потрібно зрозуміти можливі шляхи регулювання цього аспекту, виходячи з історії становлення та розвитку парламентаризму в Україні.

Питання про створення двопалатного парламенту в Україні посідає центральне місце в теорії парламентаризму. Дослідженням даної теми займались такі науковці: О. Скрипнюк, А. Георгіца, В. Маляренко, В. Шаповал, О. Березюк та інші. Метою роботи є аналіз необхідності створення двопалатного парламенту та умов, в яких перебуває Україна, що можуть сприяти чи завадити запровадженню нової моделі організації роботи парламенту[1, с.13].

Павлова Л.І., наприклад, пропонує наступну модель двопалатності для України. Обидві палати обираються безпосередньо громадянами. Нижня палата створюється за пропорційною виборчою системою шляхом обрання депутатів за партійними списками відповідно до відсотку голосів виборців та встановленому прохідному бар'єру. Склад верхньої палати формується за принципом представництва інтересів різних територій та регіонів. Нижня палата узгоджує і ухвалює законодавчі акти до розгляду. Подальший розгляд і прийняття законодавчих актів відбувається у верхній палаті. Палати парламенту не можуть діяти окремо, а змушені взаємодіяти між собою. Остаточне прийняття закону можливе за умов його схвалення більшістю депутатів у кожній з палат. За даною моделлю створюються механізми стримувань і противаг у системі державної влади, значно посилюється забезпечення політичної стабільності, прав меншин. Завдяки ретельному розгляду законопроектів в обох палатах покращується законотворчий процес. Різні строки повноважень палат, поступова ротація депутатського корпусу верхньої палати стабілізуватимеме політичний процес, забезпечить спадкоємність у стратегічних напрямках розвитку суспільства та знизить рівень конфліктності під час виборів. У той же час часткова ротація депутатів у парламенті відображатиме зміну електоральних уподобань населення та буде забезпечувати виконання парламентом основної своєї функції – представницької. Позапартійність верхньої палати сприятиме пом'якшенню вузькопартійного та міжгрупового протистояння у Верховній Раді. Доведено, що створення системи асиметричного бікамералізму в умовах унітарної форми державного устрою наблизить Україну до стан-

дартів європейських демократичних держав [5]. При цьому авторка наголошує на тому, що запровадження двопалатного парламенту потребує суттєвого перегляду норм Конституції.

Судячи з аргументів, які використовують прихильники та противники двопалатного парламенту, в нашому суспільстві немає більш-менш систематизованих знань про цей інститут влади та його місце і значення в сьогоднішньому світі [3]. Противники двопалатного парламенту заявляють, що він «шкідливий для розвитку суспільства». Така форма державного устрою, на їхню думку, «небезпечна для утвердження демократії в країні і для збереження її цілісності». Вони посилаються на те, що згідно світовим досвідом «основним критерієм для створення верхньої палати парламенту, федеративний устрій держави або історична традиція монархізму, адаптована до принципів демократії». Але слід зазначити, що двопалатний парламент унеможливлює сконцентрування парламентської влади в руках однієї людини або однієї політичної сили, а також узурпацію влади щодо кадрових питань [1, с. 14].

Основною перевагою двопалатного парламенту, на мою думку, є можливість представництва у законодавчому процесі та вищих органах державної влади територіальних або регіональних осередків. Вважаю, що базовим недоліком двопалатної системи, є обов'язковість узгодження рішень, що не лише сприяє затягуванню законотворчого процесу, але й породжує дисонанс між позиціями верхньої та нижньої палат, сприяє утвердженню авторитетності та пріоритету верхньої палати.

Отже, на сучасному етапі функціонування чинного Основного Закону України настала потреба та необхідність внесення змін через суспільні, політичні та державні чинники. Історія становлення, формування та розвитку парламентаризму в Україні підтверджує факт необхідності ефективного функціонування чинної моделі парламенту, оскільки якісна її імплементація сприятиме вдосконаленню законодавчого процесу. Явище бікамералізму для України передбачатиме кардинальну зміну суспільного та державного устрою, що суперечитиме положенням чинної Конституції.

Список використаних джерел:

1. Маляренко В. Створення двопалатного парламенту в Україні / В. Маляренко // Право України. – 2009. № 6 – С. 12-16.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // zakon 1. rada. gov. Ua.
3. Оніщук М. Бікамералізм: тренди для України [Електронний ресурс] / М. Оніщук // Дзеркало тижня. – Режим доступу: http://www.dt.ua/1000/1550/63411/
4. Любченко А.В. Шляхи удосконалення парламентаризму в Україні (в аспекті проблеми двопалатності).
5. Павлова Л.І. Тенденції формування та розвитку інституту парламентаризму в Україні в контексті досвіду демократичної трансформації сучасних суспільств / Л.І. Павлова // Історичні і політологічні дослідження. – 2007. – № 3/4 (33/34). – С. 541-544.
6. Павлова Л. І. Теоретико-методологічні засади дослідження інституту парламентаризму / Л.І. Павлова // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2008. – № 1-2. – С. 42-46.
7. Постанова ВРУ «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII»

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О НАРОДНОМ ПРАВОЗАЩИТНИКЕ ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА»: КАКИМ ЕМУ БЫТЬ (НЕОФИЦИАЛЬНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА)

Олексій ГІРЕЙКО,
Юридичний факультет
Білоруського державного університету

Объектом исследования является институт Омбудсмана по правам ребёнка. Предмет исследования – прогнозируемое правовое регулирование деятельности института Омбудсмана по правам ребёнка в Республике Беларусь. Между тем правовое регулирование данных вопросов имеет большое значение для стабильности и эффективной деятельности института специализированного Омбудсмана при создании данного органа в Республике Беларусь. В данной статье представлена модель института Омбудсмана по правам ребёнка в Республике Беларусь, а также предложено авторское видение этого вопроса.

Ключевые слова: Омбудсман по правам ребёнка, парламентский контроль, защита прав и законных интересов ребёнка, порядок избрания, компетенция, рассмотрение жалоб, расходы, причинённые лицам.

Ведь все взрослые сначала были детьми,
только мало кто из них об этом помнит.
Антуан де Сент – Экзюпери

Введение. Автором данной статьи в 2008 году была подготовлена Концепция к проекту Закона «О контрольных полномочиях Национального собрания Республики Беларусь». В 2010 году был разработан (подготовлен) проект закона «О Парламентском контроле Национального собрания Республики Беларусь». С данными документами были ознакомлены практикующие белорусские юристы, в том числе учёные-правоведы (доцент конституционного права Т.С. Масловская, доцент конституционного права А.В. Шавцова, с основами содержания законопроекта был ознакомлен судья Конституционного Суда Республики Беларусь Т. Воронович).

В проекте закона «О Парламентском контроле Национального собрания Республики Беларусь» (далее – законопроект), определялось более конкретно, что является парламентским контролем, фиксировались субъекты парламентского контроля, объекты парламентского контроля, его направления и принципы, виды и формы, устанавливалась ответственность должностных лиц за уклонение от контроля со стороны субъектов парламентского контроля и др.;

Законопроект носит фундаментальный характер. В данном законопроекте обобщены положения, которые имеются в Законе Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», Законе Республики Беларусь «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», в Регламентах палат Национального собрания Республики Беларусь и ином национальном законодательстве, обобщена практика работы Национального собрания Республики Беларусь, палат Парламента и внесены целый ряд новых моментов, которых раньше не было, но, при появлении которых, существенно повысится потенциал парламентского контроля, осуществляемого палатами На-

ционального собрания Республики Беларусь. В данном Законопроекте проводилась фиксация дополнительных форм парламентского контроля, осуществляемых палатами Национального собрания Республики Беларусь и которые до настоящего времени не регламентированы. В законопроекте закреплялись, в том числе формы парламентского контроля, которые напрямую затрагивают введения института Народного правозащитника (омбудсмана общей компетенции) и Народного правозащитника по правам ребёнка (омбудсмана по правам ребёнка) в Республике Беларусь.

В данном Законопроекте имелась статья, которая имела название ***«Формы парламентского контроля, используемые Палатой представителей и Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь самостоятельно (статья 21)».*** В данной статье отмечалось:

«Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь на основе Конституции Республики Беларусь и в порядке, определяемом настоящим законом и другими законами Республики Беларусь, регламентами палат Национального собрания Республики Беларусь:

…

6) заслушивают Ежегодные и Специальные Доклады Народного Правозащитника Республики Беларусь (далее – Народный Правозащитник) о его деятельности и о состоянии соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Республике Беларусь, принимают по данным докладам постановления, в которых содержатся соответствующие рекомендации;

7) заслушивают Ежегодные и Специальные Доклады Народного Правозащитника по правам ребёнка Республики Беларусь (далее – Народный Правозащитник по правам ребёнка) о его деятельности и о состоянии соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка в Республике Беларусь, принимают по данным докладам постановления, в которых содержатся соответствующие рекомендации;».

Положения, зафиксированные в данном законопроекте, которые, в том числе вводят новые формы парламентского контроля, актуальны и в настоящее время. Ведь курс на развитие и усиление функции парламентского контроля в Республике Беларусь обусловлен представительным характером Парламента. Народ Республики Беларусь, исходя из ответственности за настоящее и будущее Беларуси через Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь который является органом народного представительства вправе контролировать деятельность органов исполнительной власти, а также и иных государственных органов.

В данной статье вкратце представим модель института Народного правозащитника по правам ребёнка.

Предпосылки, лежащие в основе создания специализированного омбудсмана – Народного правозащитника по правам ребёнка:

1. Дети – уникальная и особая часть нашего общества, они более уязвимы, чувствительны и легко становятся жертвами незаконного поведения по сравнению со взрослыми, так как в силу своего возраста и связанных с ним особенностей психического, физического и интеллектуального развития, в силу своей ограниченной дееспособности не могут в большинстве случаев самостоятельно обращаться за защитой своих прав и законных интересов. От лица детей выступают и действуют их законные представители (родители, усыновители, опекуны и попечители, …). В случае нарушения законными представителями прав и законных интересов ребёнка, а также в случае, когда они не отстаивают нарушенные права и законные интересы ребёнка, создаются условия, при которых ребёнок остаётся беззащитным, так как не может самостоятельно защищать свои права и представлять свои законные интересы;

2. Дети не могут напрямую влиять на политику принимающих решений в отношении их, а также не могут избирать какое-либо лицо на выборах, которое будет защищать их интересы и с помощью которого они могли бы участвовать в процессе принятия касающихся их решений;

3. Общественные организации, представляющие интересы детей, не всегда справляются в сфере защиты и отстаивании прав и законных интересов детей, так как у них отсутствуют надлежащие полномочия для выполнения данной функции;

4. Дети имеют ограниченные возможности высказать своё мнение по наболевшим для них вопросов в периодической печати, на национальном телевидении и в других средствах массовой информации;

5. Беларусь одна из первых бывших союзных республик СССР в 1990 г. ратифицировала Конвенцию о правах ребёнка. Комитет ООН по правам ребёнка последовательно рекомендует государствам – участникам Конвенции о правах ребёнка создавать независимые органы, учреждения, службы, призванные защищать и отстаивать права детей. Одним из таких эффективных механизмов выступает институт Омбудсмана по правам ребёнка (Защитник прав ребёнка, Уполномоченный по правам ребёнка и др.).

Учреждение института Народного правозащитника по правам ребёнка предлагается автором данных строк решить путём принятие закона Республики Беларусь «О Народном правозащитнике по правам ребёнка», который бы обеспечил комплексное законодательное регулирование деятельности института Народного правозащитника по правам ребёнка.

Представляется целесообразным в Республике Беларусь провести широкое публичное обсуждение по проекту закона Республики Беларусь «О Народном правозащитнике по правам ребёнка». В данный процесс должны быть вовлечены государственные органы, гражданское общество, международные организации, СМИ, а также юридическое сообщество страны. Целесообразно по вопросу учреждения института Народного правозащитника по правам ребёнка – нового правозащитного органа в Республике Беларусь, проводить всестороннюю работу по его популяризации в обществе. Принципиально важно вести серьёзную разъяснительную работу среди граждан Республики Беларусь. Наилучшим вариантом было бы создание отдельного сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором по каждому положению законопроекта будет приниматься предложения, критические замечания и пожелания участвующих граждан. Замечания и предложения, должны анализироваться, отрабатываться экспертами и максимально учитываться разумные замечания и предложения при подготовке законопроекта к парламентским слушаниям. Народное обсуждение никоим образом не следует сводить к регистрации положительного и имитационности. Обсуждать текст проекта закона Республики Беларусь «О Народном правозащитнике по правам ребёнка» целесообразно на максимально рабочих площадках: информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», радио, телевидение, газеты (благоприятно в крупно тиражных), журналы и др.

Представляется целесообразным создать (сформировать) Комиссию, в работе которой могли бы участвовать известные учёные-правоведы, видные юристы-практики, белорусские правозащитники, представители общественных организаций и другие заинтересованные лица. Комиссии будет обеспечиваться доступ к СМИ, и от которой будет исходить (предлагаться) формат организации народного обсуждения. Состав Комиссии следует опубликовать в средствах массовой информации.

В Республике Беларусь целесообразно учредить Народного правозащитника по правам ребёнка в качестве независимого государственного органа, который защищает, контролирует и продвигает права ребёнка. При этом Народный правозащитник по правам ребёнка не управомочен на вынесение государственно-властных решений, его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов ребёнка, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка должен исполнять ответственную государственную должность, что делает возможным его участие в принятии общественно значимых решений национальными государственными органами.

Принятие закона Республики Беларусь «О Народном правозащитнике по правам ребёнка» будет способствовать продвижению интересов детей в обществе.

Народный правозащитник по правам ребёнка должен быть независимым и действовать самостоятельно в рамках своей компетенции. Никакая власть, ни один орган, ни одно учреждение, должностное или иное лицо не вправе давать указания или издавать какие-либо приказы или направлять какие-либо циркуляры в отношении деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка.

Деятельность Народного правозащитника по правам ребёнка должна быть публичной. Гласность Народного правозащитника по правам ребёнка может обеспечиваться представлением и публикацией (обнародованием) ежегодных и специальных докладов, а также осуществляется и через другие формы, определяемые Народным правозащитником по правам ребёнка. Народный правозащитник по правам ребёнка **должен поддерживать постоянную связь со средствами массовой информации,** освещать в прессе, по национальному радио и телевидению результаты своей деятельности, информировать общественность о состоянии прав ребёнка, а также о мерах, которые принимаются для защиты детей и улучшения их положения в обществе.

Народного правозащитника по правам ребёнка целесообразно избирать Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь по представлению Президентом Республики Беларусь списка из числа трёх кандидатов на должность Народного правозащитника по правам ребёнка.

В случае, если Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь не примет решение, связанное с избранием Народного правозащитника по правам ребёнка, Президент Республики Беларусь в течение 15 дней *(вариант: 30 дней)* предлагает Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь новый список из числа трёх кандидатов на должность Народного правозащитника по правам ребёнка.

О начале процедуры внесения кандидатур информируется общественность. В процессе определения кандидатов на должность Народного правозащитника по правам ребёнка Президентом Республики Беларусь осуществляются консультации с научными и профессиональными учреждениями, а также с представителями институтов гражданского общества, которые занимаются вопросами защиты прав ребёнка.

До проведения голосования на заседании Палаты представителей Национального собрания обязательно заслушиваются выступления кандидатов на должность Народного правозащитника по правам ребёнка.

Кандидатам на должность Народного правозащитника по правам ребёнка предоставляется возможность представить свою точку зрения (свои соображения) на роль и место института прав детей в Республике Беларусь.

Народный правозащитник по правам ребёнка избирается сроком на 6 (шесть) лет без права на возобновление.

Народный правозащитник по правам ребёнка – это учреждение, которое полностью зависит от личности, его авторитете и способности убеждать.

На должность Народного правозащитника по правам ребёнка может быть избран только гражданин Республики Беларусь с безупречной репутацией, высшим образованием в области социальных наук и стажем юридической, педагогической или социальной работы не менее 10 (десяти) лет.

Народный правозащитник по правам ребёнка имеет двух заместителей, которые помогают ему в выполнении своих задач, установленных законом, в пределах полномочий, переданных им.

Народный правозащитник по правам ребёнка определяет заместителя, который будет замещать его в случае отсутствия или невозможности исполнения обязанностей.

Заместитель Народного правозащитника по правам ребёнка избирается Палатой представителей Национального собрания по предложению Народного правозащитника по правам ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка, а также заместители избираются Палатой представителей Национального собрания большинством в три пятых голосов от полного состава Палаты представителей Национального собрания.

Заместители Народного правозащитника по правам ребёнка избираются на должность сроком на 6 (шесть) лет без права на возобновление.

Заместителем Народного правозащитника по правам ребёнка может быть избран только гражданин Республики Беларусь с безупречной репутацией, высшим образованием в области социальных наук и стажем юридической, педагогической или социальной работы не менее 5 (пяти) лет.

Один из Заместителей Народного правозащитника по правам ребёнка должен иметь высшее юридическое образование.

Народный правозащитник по правам ребёнка и его заместители до вступления в должность приносят присягу следующего содержания: «Клянусь своим долгом осуществлять свои обязанности ответственно, беспристрастно и независимо в соответствии с Конституцией и законом и работать добросовестно по защите и продвижению прав ребёнка. Да поможет мне Бог!».

Присяга может быть принесена без религиозной формулы.

Народный правозащитник по правам ребёнка и его заместители должны подтвердить принесения присяги своей подписью на документе с текстом присяги; дата принятия присяги должна быть обозначена в документе.

Народный правозащитник по правам ребёнка принимает присягу перед Палатой представителей Национального собрания, а его заместители перед Председателем Палаты представителей Национального собрания.

Народный правозащитник по правам ребёнка и его заместители вступают в должность с момента принесения ими присяги.

Народный правозащитник по правам ребёнка и его заместители не могут принимать участие в политической деятельности, быть членами политических партий или иных общественных объединений, преследующих политические цели.

В день начала осуществления своих полномочий Народным правозащитником по правам ребёнка или его заместителями все общественные, профессиональные или другие функции должны быть завершены, если они противоречат положениям закона, а также прекращено членство в политических партиях или иных общественных объединений, преследующих политические цели.

После прекращения выполнения своих обязанностей, Народный правозащитник по правам ребёнка имеет право вернуться на должность, занимаемую им ранее, до вступления в должность Народного правозащитника по правам ребёнка или получить должность, равноценную ранее занимаемой.

В предполагаемом законе целесообразно закрепить основания прекращения полномочий Народного правозащитника по правам ребёнка от должности. Этот список должен быть исчерпывающим.

В случае досрочного прекращения полномочий Народного правозащитника по правам ребёнка до избрания нового Народного правозащитника по правам ребёнка полномочия Народного правозащитника по правам ребёнка осуществляет Заместитель, как и в случае отсутствия или невозможности выполнения данной функции Народным правозащитником по правам ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка действует в пределах компетенции, установленной Законом «О Народном правозащитнике по правам ребёнка», и не вправе принимать решения, отнесенные к компетенции других государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Сфера Народного правозащитника по правам ребёнка не распространяется на осуществление полномочий Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Правительства – Совета Министров Республики Беларусь, Конституционного суда Республики Беларусь, судов, органов прокуратуры, Комитета Государственного Контроля Республики Беларусь, Народного правозащитника Республики Беларусь (при его учреждении).

Народный правозащитник по правам ребёнка представляет мнения и заключения соответствующим органам, организациям и учреждениям, с тем, чтобы обеспечить эффективную защиту прав и законных интересов ребёнка, а также усовершенствование порядка разрешения дел в соответствующей сфере.

Народный правозащитник по правам ребёнка постоянно сотрудничает с детьми, поощряет их на выявление своего мнения, инициирует публичные (общественные) мероприятия, направленные на улучшение положения детей и принимает участие в этих мероприятиях, а также предлагает меры для увеличения влияния ребёнка в обществе.

При осуществлении своих полномочий Народный правозащитник по правам ребёнка должен иметь законное обязательство руководствоваться в первую очередь интересами ребёнка таким образом, чтобы все действия, которые им были предприняты находились в наилучших интересах ребёнка (при сохранении принципа равенства) и с заботой о защите прав и законных интересов каждого ребёнка без исключения. Народный правозащитник по правам ребёнка в своей деятельности принимает во внимание, что семья является естественной средой для развития ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка принимает меры на условиях, изложенных в Законе, чтобы обеспечить ребёнка с полным, гармоничным развитием, уважая его достоинство и рассматривая его как личность.

Народный правозащитник по правам ребёнка должен с особой заботой окружать детей с ограниченными возможностями и осуществлять им помощь, так как данная категория детей имеет более сложный старт в жизни.

Народный правозащитник по правам ребёнка вправе выступать Посредником между сторонами конфликта с целью достижения наиболее приемлемых решений в интересах ребёнка (при сохранении принципа равенства). Представляется, что Народный правозащитник по правам ребёнка на каждом этапе при осуществлении посредничества, выслушав стороны, должен всеми возможными средствами помочь конфликтующим сторонам в процессе преодоления разногласий, в том числе путём предложения способа разрешения спора.

Народный правозащитник по правам ребёнка продвигает права ребёнка и способы (методы) их защиты.

Обеспечение прав и законных интересов ребёнка во многом зависит от качества принимаемых законов и иных нормативно-правовых актов, а также от правоприменительной практики. Несовершенство закона либо механизма его обеспечения делает чиновника всемогущим, а ребёнка зависимым от его принимаемых решений. Принимаемые законы в цивилизованном государстве должны быть понятными, ясными, без коррупционных составляющих,

они должны лишить чиновника права толковать правовые положения по-своему усмотрению, затягивать рассмотрение вопроса формальными отписками в отношении мелких недочетов. Законы нередко искажаются чиновниками через толкование «по-своему усмотрению» до неузнаваемости.

В предполагаемом законе целесообразно закрепить положения, согласно которым Народный правозащитник по правам ребёнка наделяется правом инициировать через субъектов обладающих правом законодательной инициативы изменения или дополнения законов и иных нормативных актов, если считает, что нарушение прав детей связано с недостатками в законодательстве, а также через соответствующих субъектов инициировать принятие новых законов, других нормативных актов, когда считает, что это имеет важное значение для реализации и защиты прав ребёнка; вправе обращаться по вопросам своей компетенции в Палату представителей Национального собрания об официальном толковании Конституции Республики Беларусь и законов;

В предполагаемом законе целесообразно включить положение, согласно которому предусматривалась бы фиксация соответствующих обязательств субъекта права законодательной инициативы, к которому обратился Народный правозащитник по правам ребёнка с предложением внести его законопроект на рассмотрение Палаты представителей Национального собрания, предоставить ему мотивированный ответ на предложение Народного правозащитника по правам ребёнка, указать соответствующие основания, по которым субъект права законодательной инициативы не поддерживает предложение Народного правозащитника по правам ребёнка и не вносит его законопроект в палату Национального собрания. Представляется целесообразным, например, чтобы к ответам депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь прилагалось соответствующее заключение Главного экспертно-правового управления Секретариата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Представляется, что Народный правозащитник по правам ребёнка должен быть проинформирован и в случае принятии его предложения в отношении законопроекта или иной инициативы по вопросам, касающимся соблюдения и защиты прав и законных интересов ребёнка.

В предполагаемом законе целесообразно выделить специальную статью ***«Обращение Народного правозащитника по правам ребёнка в Конституционный Суд Республики Беларусь».*** В данной статье целесообразно закрепить положение, согласно которому Народный правозащитник по правам ребёнка вправе по вопросам своей компетенции обращаться в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке соответствия Конституции Республики Беларусь законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с правами ребёнка.

Включение Народного правозащитника по правам ребёнка в круг субъектов обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь увеличивает его возможности в защите прав ребёнка. Представляется, что Народный правозащитник по правам ребёнка вправе участвовать в заседаниях Конституционного Суда Республики Беларусь по вопросам защиты прав ребёнка, независимо от того, является ли он субъектом обращения. Изложение Народным правозащитником по правам ребёнка своей позиции может способствовать более объективному и полному рассмотрению дела. Полученная при этом информация может быть полезной в дальнейшем для совершенствования своей работы.

Народный правозащитник по правам ребёнка **вправе обращаться в Верховный Суд Республики Беларусь** по вопросам своей компетенции с предложением о разъяснении правовых предписаний, которые вызывают сомнения в судебной практике либо применение которых вызвало разногласия в судебных решениях.

Народный правозащитник по правам ребёнка вправе обращаться в любую из палат Национального собрания Республики Беларусь с предложением о создании палатой **Временной Следственной Комиссии** по расследованию фактов нарушения прав и законных интересов детей и о проведении парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях.

Народный правозащитник по правам ребёнка также **вправе участвовать в рабочих группах**, создаваемых для разработки проектов правовых актов Республики Беларусь, касающихся прав и законных интересов ребёнка.

При возведении Народного правозащитника по правам ребёнка на конституционный уровень, целесообразно его наделить **правом законодательной инициативы** в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь **по вопросам, касающимся соблюдения и защиты прав и законных интересов ребёнка**, что будет свидетельствовать о прогрессивном подходе Республики Беларусь к вопросу защиты прав и законных интересов ребёнка и определенном уровне демократизма, приверженности принципа верховенства права в Республике Беларусь.

Народный правозащитник по правам ребёнка должен быть наделён правом на беспрепятственное посещение **в любое время и без предварительного уведомление** любых учреждений, где находятся дети.

Представляется, что **Народный правозащитник по правам ребёнка и «Детский Спецназ»** (команда профессиональных юристов, психологов и медицинских работников) не могут иметь каких-либо ограничений во времени (дневное или ночное), и должны осуществлять инспекционные поездки на регулярной основе.

В ходе осуществления инспекционных поездок Народный правозащитник по правам ребёнка должен иметь право:

1) вести аудио и видеозапись в исправительных учреждениях и других местах, где находятся несовершеннолетние, которые лишены свободы и с согласия лиц, участвующих в записи.

2) беседовать с несовершеннолетними, лишенными свободы, наедине, без присутствия других лиц, а также с другими лицами, в отношении которых считает, что они могут предоставить важную информацию.

После проведения соответствующих инспекций, Народный правозащитник по правам ребёнка, составляет отчёт, который направляется соответствующим лицам, а также в орган, который осуществляет надзор над работой этих лиц.

Соответствующие отчёты или заметки, содержащие информацию о ходе проверок, проведенных мероприятий со стороны Народного правозащитника по правам ребёнка, **становятся основой для принятия дальнейших решений** со стороны Народного правозащитника по правам ребёнка.

Лица, которым был направлен отчёт, обязаны **в течение 30 дней** с момента получения уведомить Народного правозащитника по правам ребёнка о принятых мерах.

Народный правозащитник по правам ребёнка **может обратиться за помощью экспертов или специализированных учреждений,** в деятельность которых входит защита и забота о развитии ребёнка и реализация его прав.

Указанные учреждения обеспечивают Народному правозащитнику по правам ребёнка запрашиваемую помощь в течение разумного времени.

Президент Республики Беларусь, Премьер-министр и члены Правительства Республики Беларусь, Председатели палат Национального собрания Республики Беларусь, председатель Конституционного суда и другие должностные лица государственных органов принимают Народного правозащитника по правам ребёнка по его просьбе, не позднее чем в течение десяти дней.

Как альтернативный вариант может быть предоставлено право Народному правозащитнику по правам ребёнка **на безотлагательный приём** по вопросам своей деятельности руководителями и другими должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, руководителями организаций.

Представляется, что Народный правозащитник по правам ребёнка в ходе встреч с Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром и другими должностными лицами должен рассматривать актуальные вопросы реализации и обеспечения прав и законных интересов ребёнка, совершенствования национального законодательства и правозащитного механизма в Республике Беларусь направленного на более эффективную защиту прав ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка вправе присутствовать на заседаниях палат Национального собрания Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь и других коллегиальных органов, во время которых обсуждаются вопросы, связанные с защитой прав детей и их законных интересов, и высказывать своё мнение.

Народный правозащитник по правам ребёнка **обязан регулярно информировать общественность о состоянии прав ребёнка**, а также о мерах, принятых для защиты и улучшения положения детей в обществе.

Народный правозащитник по правам ребёнка должен ежегодно представлять доклад палатам Национального собрания о своей работе.

В ежегодном докладе Народного правозащитника по правам ребёнка (далее – ежегодный доклад), должны содержаться:

1) данные о количестве поступивших и принятых к рассмотрению жалоб (обращений), о результатах их рассмотрения;

2) факты, установленные в ходе осуществления полномочий, а также оценки, выводы и предложения, основанные на анализе ситуации в сфере обеспечения прав и законных интересов ребёнка в Республике Беларусь;

3) сведения о государственных органах, органах местного самоуправления, организациях и их должностных лицах, допустивших нарушения прав и законных интересов ребёнка и уклоняющихся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Ежегодный доклад о работе за предыдущий год представляется не позднее, чем **до 31 мая** *(1 июня – Международный день защиты детей)* текущего года и размещается на официальном сайте Народного правозащитника по правам ребёнка в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»).

В случаях массового нарушения прав и законных интересов ребёнка, необходимости защиты и восстановления прав и законных интересов ребёнка или устранения выявленных нарушений в отдельных сферах общественных отношений, затрагивающих права и законные интересы ребёнка, а также по иным вопросам соблюдения прав и законных интересов ребенка в Республике Беларусь Народный правозащитник по правам ребёнка готовит и направляет палатам Национального собрания, специальные доклады Народного правозащитника по правам ребёнка (далее – специальный доклад).

Специальные доклады размещаются на официальном сайте Народного правозащитника по правам ребёнка в сети «Интернет».

Копии упомянутых докладов направляются для сведения Президенту Республики Беларусь, Правительству Республики Беларусь, Председателю Конституционного Суда Республики Беларусь, Председателю Верховного Суда Республики Беларусь, Генеральному Прокурору Республики Беларусь и Председателю Следственного комитета Республики Беларусь.

Ежегодные и специальные доклады не должны содержать персональные данные, которые позволят общественности идентифицировать личности заявителей, а также детей, в отношении которых были нарушены права или законные интересы.

По результатам рассмотрения ежегодного и специальных докладов государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица в пределах своей компетенции принимают меры по устранению выявленных нарушений, обеспечению и усилению защиты прав и законных интересов детей в порядке, установленном законодательством.

Представляется важным, чтобы соответствующие доклады предоставлялись к публичному рассмотрению (аналогично осуществляется в зарубежных странах), так как будет возникать реальная возможность общенациональной (всенародной) дискуссии о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов ребёнка в Республике Беларусь.

В рамках широкого круга своей деятельности Народный правозащитник по правам ребёнка **должен поддерживать постоянный контакт со средствами массовой информации,** национальным радио и телевидением. Представляется важным, чтобы минимум один раз в две недели Народный правозащитник по правам ребёнка и Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка (отдельные сотрудники рабочего аппарата – Бюро) могли бы выходить в эфир с передачей ***«Ребёнок и его права»*** или «***Права человека начинаются с прав ребёнка»*** на белорусском телевидении. Целесообразно закрепить положение в законе, согласно которому Народный правозащитник по правам ребёнка представляет права и интересы детей в публичной дискуссии. Данная информативная и образовательная программа должна затрагивать вопросы прав и законных интересов ребёнка и информировать широкую общественность. Тема передач может быть самой разной:

1) «Как защитить свои права ребёнку»;

2) «Работа милиции с несовершеннолетними»;

3) «Ребёнок в семье»;

4) и др.

Представляется, что среди информативных и образовательных программ рейтинг подобных передач должен быть довольно высоким.

Важный комплекс вопросов, который необходимо урегулировать в законе «О Народном правозащитнике по правам ребёнка», касается порядка обращения к Народному правозащитнику по правам ребёнка и процесса рассмотрения (расследования) жалоб.

Народный правозащитник по правам ребёнка рассматривает жалобы граждан Республики Беларусь и находящихся на территории Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства на действия или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц, нарушающих права и законные интересы ребёнка, и имеет право проводить собственное расследование по поступившей жалобе.

Дети вправе непосредственно либо через своих законных представителей (родители, опекуны, директора детских учреждений и пр.) обратиться к Народному правозащитнику по правам ребёнка с жалобой на действия или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц, нарушающих их права и законные интересы.

Народный правозащитник по правам ребёнка принимает к рассмотрению жалобы третьих лиц, в том числе негосударственных некоммерческих организаций, на нарушения прав и законных интересов конкретного ребёнка, неопределенного круга детей.

Народный правозащитник по правам ребёнка вправе осуществлять свою деятельность, в том числе и по собственной инициативе, принимая во внимание поступающую к нему информацию, указывающую на нарушение прав и законных интересов ребёнка.

После принятия жалобы или начала производства по делу по собственной инициативе Народный правозащитник по правам ребёнка проводит соответствующее предварительное неофициальное расследование с целью выяснения обстоятельств дела.

По результатам рассмотрения жалобы Народный правозащитник по правам ребёнка принимает меры в соответствии со своей компетенцией.

В предполагаемом законе целесообразно выделить специальную статью ***«Срок рассмотрения жалоб»***. В данной статье целесообразно закрепить положения, согласно которым: *«Народный правозащитник по правам ребёнка рассматривает жалобу и отвечает заявителю в течение одного месяца после даты получения жалобы. Если во время рассмотрения жалобы понадобится дополнительное расследование (получение документов, разъяснений, проведение опроса заинтересованных лиц), Народный правозащитник по правам ребёнка может продлить данный срок по своему усмотрению, но не более чем до 6 (шести) месяцев. Если срок рассмотрения жалобы был продлен, об этом информируется заявитель и лицо чье решение или действия (бездействие) были причиной жалобы».*

В законе целесообразно подробно регламентировать основания для отказа в рассмотрении жалобы.

Жалоба подаётся Народному правозащитнику по правам ребёнка в письменной форме или в форме электронного документа не позднее истечения года со дня нарушения прав и законных интересов ребёнка или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

В жалобе, поданной Народному правозащитнику по правам ребёнка, должны содержаться фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) заявителя и его адрес, наименование государственного органа, органа местного самоуправления, организации, фамилия, имя, отчество должностного лица, чьи действия или бездействие обжалуются, изложение существа действий или бездействия, нарушивших по мнению заявителя права и законные интересы ребёнка.

К жалобе прилагаются документы и материалы либо их копии, необходимые для рассмотрения жалобы и подтверждающие требования заявителя.

Вышеуказанные требования не распространяются на жалобы, подаваемые непосредственно детьми.

Следующий комплекс вопросов, который необходимо урегулировать в предполагаемом законе, касается положений, согласно которым расходы или материальный ущерб, причинённый лицам, касающихся их явки по информированию Народного правозащитника по правам ребёнка, по вопросам которые им расследуются и находятся в производстве, компенсируются за счёт его бюджета после того, как они будут обоснованы и надлежащим образом подтверждены.

Народный правозащитник по правам ребёнка и Народный правозащитник (при его учреждении) обязаны сотрудничать в области продвижения и защиты прав ребёнка, в соответствии с принципами взаимодополняемости, взаимного уважения и эффективности в области защиты и продвижения прав ребёнка.

Имеется опыт зарубежных государств, где осуществляют свою деятельность омбудсманы общей компетенции наряду с омбудсманами по правам ребёнка. В данных странах (Республика Польша и др.) они эффективно действуют и налажена практика по взаимодействию с различными органами, учреждениями и организациями по вопросам своей компетенции.

Методы и формы сотрудничества должны регулироваться соглашением о межведомственном сотрудничестве. Соглашение должно регулировать, в частности, планирование совместных мероприятий, проверок, действий в отдельных случаях и обзора результативности, сотрудничество со средствами массовой информации, сотрудничества в подготовке отчётов и анализа, а также сотрудничества в области образования (обучения) сотрудников.

Большое значение в деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка по содействию восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребёнка будет иметь тесное взаимодействие и сотрудничество с органами прокуратуры Республики Беларусь.

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребёнка Народный правозащитник по правам ребёнка **должен иметь возможность знакомится с информацией, систематически предоставляемой органами прокуратуры**, направлять для ознакомления ежегодные и специальные доклады (их копии) и соответствующие заключения по вопросам своей компетенции. Кроме того, Народным правозащитником по правам ребёнка и органами прокуратуры **должны проводится совместные выездные проверки** по вопросам нарушений прав и законных интересов ребёнка, осуществляться проверки деятельности учреждений национальной уголовно-исполнительной системы, а по направляемым Народным правозащитником по правам ребёнка обращениям незамедлительно принимались бы меры прокурорского реагирования.

Очень важно задействовать в сотрудничестве не только государственные органы, органы местного самоуправления, их должностных лиц, учреждений, но и общественность. В законе целесообразно выделить специальную статью, которая могла бы иметь название ***«Участие общественности в деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка по защите прав детей».*** Согласно данной статье: *«Народный правозащитник по правам ребёнка поощряет и поддерживает неправительственные учреждения и общественные инициативы, которые способствуют реализации прав детей и законных интересов. В случае если Народный правозащитник по правам ребёнка сочтёт, что замеченные признаки нарушения прав или законных интересов ребёнка обоснованы, а представленная информация является правдивой, он вправе призывать на помощь общественность».*

Народный правозащитник по правам ребёнка должен сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами в интересах защиты прав ребёнка, в том числе объединениями, гражданскими движениями, другими добровольными объединениями и фондами, действующими в интересах защиты прав ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка не вправе разглашать конфиденциальной информации, полученной в ходе осуществления своих полномочий, а также после прекращения своих полномочий.

Обязанность по сохранению конфиденциальности распространяется и на Заместителей Народного правозащитника по правам ребёнка, а также на всех Сотрудников Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка ежемесячно получает заработную плату, равную 90 процентов от ежемесячной заработной платы Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Заместитель Народного правозащитника по правам ребёнка ежемесячно получает заработную плату, равную 90 процентов заработной платы Народного правозащитника по правам ребёнка.

Для реализации стоящих перед Народным правозащитником по правам ребёнка задач и обеспечения его деятельности создается рабочий аппарат – Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка, работой которой руководит Генеральный Секретарь Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка (далее – Генеральный Секретарь).

На должность Генерального Секретаря может быть назначено лицо которое **имеет высшее юридическое образование**, по крайней мере 5 лет опыта работы и отвечает условиям для работы на государственной службе.

Генеральный секретарь назначается на должность Народным правозащитником по правам ребёнка **на основании публичного (открытого) конкурса** и обладает статусом государственного служащего. Освобождение Генерального секретаря от должности, применение мер поощрения или наказания осуществляется Народным правозащитником по правам ребёнка.

Народный правозащитник по правам ребёнка и Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим счета в банке, печать и бланки с изображением Государственного Герба и своего наименования.

Лица, замещающие в Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка должности, отнесённые нормативными правовыми актами к государственным должностям государственной службы, являются государственными служащими. В Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка могут быть учреждены должности, не отнесенные к государственным должностям государственной службы.

Финансовое обеспечение деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка и Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка осуществляется за счет средств республиканского бюджета. Размер финансирования **должен обеспечивать независимое осуществление им своей деятельности в полном объёме** и не может уменьшаться по сравнению с предыдущим финансовым годом.

Средства для обеспечения деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка и Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка предусматриваются в республиканском бюджете отдельной строкой.

Народному правозащитнику по правам ребёнка и Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка предоставляются в оперативное управление и (или) безвозмездное пользование помещение и иное имущество, находящиеся в государственной собственности Республики Беларусь, необходимые для осуществления их деятельности.

В предполагаемом законе целесообразно выделить специальную статью, которая могла бы иметь название ***«Территориальные Представители и Территориальные Представительства».*** Согласно данной статье: «*Народный правозащитник по правам ребёнка образует как временные, так и постоянные территориальные представительства в любой точки Республики. Территориальные Представительства образуются и упраздняются по решению Народного правозащитника по правам ребёнка в зависимости от места, специфической деятельности и других факторов. Задачи и обязанности Территориальных Представительств устанавливаются Положением, утвержденным Народным правозащитником по правам ребёнка*».

Представляется, что в работе Территориальных Представительств государственные органы и органы местного самоуправления окажут необходимое содействие, в частности, в выделении помещений для организации приёма граждан на местах и во взаимодействии по решению возникающих проблем.

Народный правозащитник по правам ребёнка должен иметь официальный сайт в сети «Интернет».

На официальном сайте Народного правозащитника по правам ребёнка в сети «Интернет» размещаются:

1) информация о деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка; отношения Народного правозащитника по правам ребёнка по различным вопросам, касающиеся реализации прав детей, рекомендации, мнения, отчёты и др.

2) тексты выступлений Народного правозащитника по правам ребёнка на заседаниях палат Национального собрания Республики Беларусь;

3) ежегодные доклады о деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка за истёкшие календарные годы;

4) специальные доклады Народного правозащитника по правам ребёнка по отдельным вопросам защиты прав и законных интересов ребёнка.

Информация о деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка может публиковаться в средствах массовой информации.

Для оказания консультативной помощи при Народном правозащитнике по правам ребёнка может создаваться Общественный Экспертный Совет по вопросам, касающимся прав и законных интересов ребёнка, состоящий из специалистов, имеющих необходимые знания в этой области.

Положение об Общественном Экспертном Совете и его состав утверждаются Народным правозащитником по правам ребёнка.

Состав Общественного Экспертного Совета определяется Народным правозащитником по правам ребёнка. Члены Общественного Экспертного Совета принимают участие в его работе на общественных началах.

Состав Общественного Экспертного Совета должен состоять **из авторитетных в Республике Беларусь общественных деятелей,** имеющих богатый опыт, в том числе защиты прав детей. В состав могут быть включены известные журналисты, которые занимаются тематикой касающихся нарушений прав и законных интересов детей, известные адвокаты, учёные – юристы, правозащитники и др.

На рассмотрение Общественного Экспертного Совета **выносятся наиболее актуальные вопросы** соблюдения прав и законных интересов ребёнка в Республике Беларусь.

Цель данных обсуждений – предварительное изучение вопросов касающихся прав и законных интересов ребёнка и обсуждение на Общественном Экспертном Совете фактического положения дел о соблюдении прав и законных интересов ребёнка в Республике Беларусь, формировании правильного общественного мнения по этому вопросу, информировании компетентных государственных органов и должностных лиц о вопросах, которые касаются и требуют их непосредственного (властного) или иного вмешательства.

До создания официального сайта Народного правозащитника по правам ребёнка в сети «Интернет» информация о деятельности Народного правозащитника по правам ребёнка размещается на официальном сайте Палаты представителей Национального собрания в сети «Интернет».

Ориентировочная структура проекта закона Республики Беларусь «О Народном правозащитнике по правам ребёнка»:

Преамбула

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Принципы

Глава 3. Избрание, вступление в должность и прекращение полномочий Народного правозащитника по правам ребёнка

Глава 4. Компетенция Народного правозащитника по правам ребёнка

Глава 5. Порядок приёма и рассмотрения жалоб. Действия по собственной инициативе

Глава 6. Расходы, причинённые лицам

Глава 7. Сотрудничество Народного правозащитника по правам ребёнка в Области Продвижения и Защиты Прав Ребёнка

Глава 8. Заработная плата и права

Глава 9. Бюро Народного правозащитника по правам ребёнка

Глава 10. Финансирование

Глава 11. Заключительные положения

***

При принятии закона «О Народном правозащитнике по правам ребёнка» в Республике Беларусь будет создан новый независимый государственный орган, который будет уполномочен обеспечивать продвижение, контроль, защиту и инициировать различного рода мероприятия, которые будут направлены на максимальную защиту прав и законных интересов ребёнка.

Введение в национальную правовую систему института Народного правозащитника по правам ребёнка будет способствовать как утверждению международных стандартов защиты прав ребёнка, так и укреплению авторитета Республики Беларусь и повышению её престижа на европейском и международном уровне.

The object of the study is the institution of the Ombudsman for Children's Rights. Subject of research – the projected legal regulation of activity of the Ombudsman for Children's Rights in the Republic of Belarus. Meanwhile, the legal regulation of these issues is essential to the stability and efficient operation of the institution specialized Ombudsman in the creation of this body in the Republic of Belarus. This article presents a model of the Ombudsman for Children's Rights in the Republic of Belarus, and also invited the author's vision of the issue.

Key words: Ombudsman for Children's Rights, parliamentary control, protection of the rights and legitimate interests of the child, the order of election, competence, complaints, costs, caused to persons.

ПРАВОВИЙ СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА: ЗМІШАНА МОДЕЛЬ МАНДАТА

Лора ХВОРОСТИНА,
Вища кваліфікаційна комісія суддів України,
слухач кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України

У статті розглянуто питання теорії та практики інституту імперативного мандату в сучасних умовах. Метою статті є диференціювання загальнотеоретичних ідей інституту імперативного мандату в Україні та окремих зарубіжних країнах при використанні методів конституційно-правового аналізу з узагальненням практичного досвіду депутатської діяльності. У матеріалах дослідження проаналізовано вплив імперативного мандата на сучасну конституційну практику в Україні та зарубіжних країнах.

Ключові слова: демократія, депутат, мандат, імперативний мандат, представницька система.

Постановка проблеми. Особливістю країн зі сталою демократією є використання загальнодержавного або вільного мандата. Це означає, що депутат вважається представником усього народу, а не виборців конкретного виборчого округу. Інший вид мандата, яким можна контролювати свого представника уряду – імперативний мандат, коли виборці наділяються правом давати депутатам обов'язкові для них накази і достроково відкликати своїх обранців, які або взагалі не виконують відповідних наказів, або ж виконують їх неналежним чином. Антиподом вільного є імперативний мандат.

Мета дослідження. Диференціювати характеристики імперативного та вільного мандату народного депутата; дослідити необхідність в одному з них для виборчої системи України; створити модель змішаного типу мандата.

Аналіз досліджень та публікацій. Європейська конституційно-правова традиція вважає імперативний мандат недемократичною нормою: імперативного мандата немає у жодній з конституцій європейських країн, зокрема і у тих, де представницькі органи обираються за партійними списками. У конституціях усіх європейських країн передбачено лише так званий «вільний мандат». Тобто депутат має нести відповідальність перед суспільством у цілому, перед власними моральними переконаннями, а не перед певною групою осіб, тобто виборцями певного округу за мажоритарної системи виборів або політичною партією за пропорційної системи. Відповідні норми про те, що депутат не є зв'язаним жодним наказом чи дорученням і представляє всю націю, а не лише своїх виборців, включені у конституції деяких європейських країн, наприклад, Бельгія, Італія, Фінляндія, Франція, ФРН.

Виклад основного матеріалу.

Народний депутат України – це представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку свого перебування на цій посаді здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України. Один із головних принципів статусу народного депутата України – здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі.

Свого часу відомий представник французького Просвітництва XVIII століття Жан-Жак Руссо висловив думку, суть якої полягала в тому, що депутати народу не є і не можуть бути його представниками, вони є лише уповноваженими народу[1]. З цього твердження Руссо прямо ви-

пливає принцип імперативного мандату, за яким виборці наділяються правом давати депутатам обов'язкові для них накази і достроково відкликати своїх обранців, які або взагалі не виконують відповідних наказів, або ж виконують їх неналежним чином. Народ не може нікому віддати своє право на самоврядування і вирішення своєї долі. Уряд – лише тимчасовий агент суверенного народу, Руссо висловлювався проти передачі парламенту або кому б то не було законодавчої влади. Причому виконавчу і судову владу, передавши уряду, все ж повністю підпорядковує народу, оскільки суверенітет (воля народу) неподільний і не може бути представлений.

Історично поняття «імперативний мандат» у світовій конституційно-правовій традиції означало встановлення залежності депутатів від виборців, що їх обрали. Це передбачало покладання на депутатів обов'язку неухильно виконувати накази своїх виборців і надання виборцям права відкликання власних депутатів у разі невиконання тими їхніх наказів.

Втім, в історії така правова норма включалася у нормативні акти досить рідко і переважно у політичних системах тоталітарного та авторитарного типу: Паризька Комуна, Республіканська Іспанія у 1936 році, СРСР, соціалістичні Китай і В'єтнам тощо. Тобто, на практиці принцип імперативного мандату був застосований лише в часи Паризької комуни 1871 році та у соціалістичних державах, які використали досвід Комуни в процесі державного будівництва. Зокрема, можливість відкликання депутатів виборцями та обов'язковість виконання парламентарями наказів виборців передбачалась ще Конституціями СРСР 1936 року.

З одного боку, імперативність більше відповідає поняттю мандата як такого, бо представляти можна не сам суверенітет, а лише владу. Виходячи з того, що народ, обираючи депутатів, не переносить на них свого суверенітету і не делегує свою суверенну владу, а лише обирає представників, він повинен мати право на відкликання представника, якщо такий представник не відповідає його вимогам. Відтак, на мою думку, імперативний мандат більше відповідає принципам народного представництва.

Свого часу принцип вільного мандату знайшов теоретичне обґрунтування в працях М.Прело, К.Хессе і Г.Лайбхольца (знавці сучасного конституційного права зарубіжних країн) і був закріплений в конституціях практично всіх несоціалістичних країн світу. Разом з тим слід відзначити, що вже сам М.Прело звернув увагу на те, що принцип вільного мандату вступає у нездоланне протиріччя з дійсністю сучасної партійної держави, суть якого полягає у залежності депутата від партії, яка висунула і підтримувала депутата на виборах, його підпорядкуванні партійній дисципліні, рішенням партійної фракції тощо[2].

Насправді ж баланс між вільною природою мандату і партійною дисципліною слід шукати в тій самій площині, що і баланс між вільною природою мандата та очікуваннями виборців, іншими словами – поза межами правового регулювання. Так, депутат, який діє всупереч інтересам виборців свого округу і не підтримує жодних зв'язків зі своїм електоратом, втрачає шанси бути обраним у цьому ж окрузі на наступних виборах. За очевидною аналогією депутат, який не враховує позицію лідерів своєї партії в процесі голосування, окрім втрати місця у фракції, може втратити на наступних виборах можливість здобути політичну підтримку партії, яка висувала його на попередніх виборах.

Все зазначене дозволяє зробити декілька важливих висновків. По-перше, вільна природа депутатського мандату вже сама по собі виключає будь-яку юридичну відповідальність депутата за невиконання ним партійних рішень і наказів виборців. По-друге, невиконання депутатом партійних рішень і неврахування побажань виборців, хоча й не тягне юридичної відповідальності, може мати для депутата несприятливі політичні наслідки – втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак – і шансів на перемогу на наступних виборах. Саме тому у переважній більшості країн світу із відносно стабільними партійними системами депутати, попри вільну природу свого мандату, підтримують активні зв'язки з виборцями, враховують їх побажання у парламентській роботі та підкоряються фракційній дисципліні.

Конституції демократичних держав здебільшого закріплюють принцип вільного депутатського мандата, сформульований англійським ученим і законодавцем Едмундом Бруком у 1774 році: «парламент не є зібранням послів, котрі мають різні та ворожі інтереси, що їх кожен член парламенту повинен захищати, діючи як агент і адвокат та борючись з іншими агентами і адвокатами; парламент є спеціальною асамблеєю однієї нації з одним інтересом, в якому керівними принципами повинні бути не місцеві цілі, а користь для всіх, яка є результатом захисту інтересів усіх як одного цілого».

Сутність цього принципу полягає в тому, що парламентарій є представником усього народу (нації), ніхто не може відкликати його або давати обов'язкові накази. Беручи участь у здійсненні функцій парламенту, він пов'язаний нормами Конституції, відповідальністю перед Богом і своєю совістю, яка повинна підказувати йому, яке рішення приймати щодо тих чи інших проблем, які обговорюються в парламенті. До основних положень вільного депутатського мандата, зокрема, належать:

1) мандат є загальним (тобто хоча депутати і можуть обиратися по виборчих округах, вони представляють усю націю);

2) мандат не імперативний, а факультативний (його здійснення вільне – від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема брати участь у парламентських засіданнях, не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців);

3) мандат не підлягає відкликанню;

4) мандат за його здійснення не потребує схвалення дій мандатарія (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню).

Чи потрібен Україні саме імперативний мандат народного депутата? Це питання активно обговорюється вітчизняним політикумом. Особливо тема доцільності обрання Президента парламентом, розширення конституційних повноважень Верховної Ради тощо. Але, на думку експертів, у таких дискусіях надзвичайно мало приділяється уваги пропозиції закріплення у Конституції України «імперативного мандата» народного депутата України.

Втім, ця проблема на недостатньому рівні обговорюється в юридичних колах. Адже часткове закріплення імперативного мандата пропонується всіма проектами змін до Конституції, що вже отримали схвальну оцінку Конституційного Суду. Тому актуальним є питання – чи необхідно в Україні формування такого мандата, що поряд із принципом незалежності парламентаря припускав би його підзвітність і підконтрольність виборцям або політичній партії, виборчому блоку, за списками яких він потрапив до Верховної Ради?

До того ж, встановлення імперативного мандата депутата Верховної Ради – це не лише зміна статусу народного депутата, але й певний чинник зміни політичної конфігурації суспільства і що, безсумнівно, чинник розширення можливостей для українського народу впливати на прийняття владних рішень.

На сьогоднішній день конституційне право розглядає два основних види мандата: мандат імперативний і мандат вільний.

Для того, щоб зрозуміти – чи має цей контроль позитивний вплив на функціонування представницького органа в цілому, необхідно визначити причини виникнення цього інституту і простежити процес його історичного розвитку.

Вже в період свого зародження імперативний мандат, якщо його можна так назвати стосовно політичної системи античних демократій і права середньовічної Європи, на рівні відповідальності вищих посадових осіб став інструментом політичної боротьби ворогуючих соціальних угруповань. Формування державно-правових інститутів відкликання і наказів виборців, як найважливіших елементів обов'язкового (імперативного) мандата, прямо пов'язано з розвитком права Німеччини, Італії і Франції XII-XVI століть. Обов'язковість наказів з'являється внаслідок закріплення в законодавстві принципу територіального представництва. Це відбу-

вається в Англії після підписання Великої хартії свобод 1215 року, коли до парламенту поряд із представниками духівництва і світської влади почали потрапляти і представники простого населення. Цивілістична основа середньовічного права закріплювала положення, відповідно до якого парламентарії вважалися повіреними і мали змогу «діяти лише за згодою і з доручення корпорацій-довірителів, що послали їх тримати раду з королем». У Голландії члени Генеральних штатів були повіреними виборців, і жодне важливе питання не могло бути вирішено парламентарієм особисто без згоди його виборців.

Європейська конституційно-правова традиція вважає імперативний мандат недемократичною нормою: імперативного мандата немає у жодній з конституцій європейських країн, зокрема і у тих, де представницькі органи обираються за партійними списками. У конституціях усіх європейських країн передбачено лише так званий «вільний мандат». Тобто депутат має нести відповідальність перед суспільством у цілому, перед власними моральними переконаннями, а не перед певною, більш чи менш обмеженою групою осіб (виборцями певного округу за мажоритарної системи виборів або політичною партією за пропорційної системи). Відповідні норми про те, що депутат не є зв'язаним жодним наказом чи дорученням і представляє всю націю, а не лише своїх виборців, включені у конституції деяких європейських країн таких, як Бельгія, Італія, Фінляндія, Франція, Німеччина.

У Європі певна форма імперативного мандата існує лише у верхній палаті Федеративної Республіки Німеччина – бундесраті (органі представництва суб'єктів федерації), який формується урядами земель і які мають право відкликання депутатів від своєї землі.

Нове тлумачення поняття «імперативний мандат» з'явилося із збільшенням ролі партій у політичному процесі, зокрема, при переході деяких країн світу до формування представницьких органів влади на пропорційній основі. Це породило нову інтерпретацію поняття «імперативний мандат» – покладання на депутата обов'язку дотримуватись політичної позиції партії, від якої його обрано, а інакше – позбавляти його депутатського мандата. Втім, з числа країн, які мають демократичні політичні системи, такий «партійний» імперативний мандат існує лише в Індії та Південно-Африканській Республіці, що, можливо, зумовлено специфічними особливостями політичної культури кожної з цих країн. До речі, в Індії імперативний мандат існує в умовах мажоритарної виборчої системи.

Якщо імперативний мандат передбачає наявність фактичних правовідносин між обраним і виборцем, то вільний мандат найбільше виражає тільки політичні відносини між вказаними суб'єктами. У зв'язку з цим слід розрізняти два аспекти взаємовідносин між народними депутатами та громадянами: політичний та правовий. У політичному аспекті народний депутат є представником усього народу взагалі і, зокрема, тих його суспільних груп, до яких він належить. Народний депутат здійснюючи представництво тієї чи іншої партії чи організації, представляє суспільні групи, тому що неорганізовані спільноти мають можливість формувати свою волю і виражати її лише через створені ними політичні організації.

Як вважають експерти, вільний мандат чудово відповідає вимогам демократії, але в такому разі виборці не мають можливості відкликати нечесних, некомпетентних, неактивних, безвідповідальних посадовців, не кажучи вже про хабарників та корупціонерів. Це ще один із суттєвих недоліків вільного мандата. На жаль, з прийняттям Конституції України у 1996 році після надання народному депутатові вільного мандата всілякі порушення законодавства з боку народних обранців стали траплятися дедалі частіше.

Хоча прихильники вільного мандата твердять, що відсутність імперативного мандата в депутатів зовсім не означає, що між ними та безпосередніми виборцями не існує прямого зв'язку, і робота з виборцями забирає багато часу в парламентарів, але на практиці це не так, і депутати дедалі менше й менше часу приділяють роботі з виборцями. На жаль, кандидати та депутати, які планують залишитися на цій посаді, працюють з виборцями в основному перед виборами, намагаючись додати собі прихильників[4].

Слід зазначити, що згідно зі статтею 7 Закону «Про статус народного депутата України», депутат ВР повинен постійно підтримувати зв'язки з виборцями у встановленому законом порядку. Також народні депутати зобов'язані вивчати громадську думку, потреби та запити населення, а в разі необхідності повідомляти про них Верховній Раді України та її органам, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходів щодо їх урахування в роботі органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Формою контролю електорату за діяльністю народного депутата України є його звіт перед виборцями (стаття 25 Закону України «Про статус народного депутата України»)[5]. Але відповідальність за порушення чи невиконання цих норм закону теж не встановлена, також не є секретом, що в багатьох випадках вищезгадані норми законодавства просто ігноруються народними депутатами.

Тобто, маючи досить широкі повноваження, народні депутати не несуть відповідальності перед громадою. Натомість парламентарі мусять виконувати певні обов'язки щодо своїх виборців, що повною мірою дозволяє забезпечити саме імперативний тип мандату, безперечною і найголовнішою перевагою якого є визначення відповідальності народного депутата перед українським народом.

Для глибшого розуміння необхідності впровадження процедури відкликання депутата, проаналізуємо її сутність. За процедурою відкликання народного депутата передбачається голосування виборців, які обирали того, кого відкликають. Така процедура відрізняється від випадків дострокового припинення повноважень депутата, яке здійснюється за рішенням представницького органу, а не виборців. Процедура відкликання народного депутата фактично є зворотною по відношенню до процедури виборів до представницьких органів. Ініціатори цих двох процесів також різні. Якщо дострокове припинення повноважень депутата в більшості випадків відбувається за ініціативою парламенту, то відкликання зазвичай відбувається з ініціативи частини відповідних виборців, так би мовити, за народною ініціативою. Можна зробити висновок, що відкликання народного депутата як прояв безпосередньої демократії фактично є однією з її форм. Якщо підстави для дострокового припинення депутатських повноважень визначаються в Конституції, то підстави для відкликання народного депутата – найчастіше у виборчому законодавстві.

Наприклад, в Сполучених Штатах Америки передбачено не лише відкликання членів представницьких органів влади, а й за рішенням референдуму дострокове припинення повноважень виборних посадових осіб, які функціонують на рівні адміністративно-територіальних одиниць або на рівні суб'єктів федерації. Іноді результатом проведення референдуму може бути навіть дострокове припинення повноважень президента. В Ісландії такий референдум проводиться за рішенням парламенту, в Австрії – на вимогу федеральних зборів. За будь-яких умов між відкликанням і відповідним референдумом є відмінність: голосування виборців щодо відкликання відбувається в межах конкретного виборчого округу, а голосування на референдумі про дострокове припинення повноважень – у межах адміністративно-територіальної одиниці або всієї держави.

Висновки. З огляду на світову практику та національний менталітет, на мою думку, мандат народного депутата має бути не імперативним і не вільним в класичному вигляді, а змішаним за формою. Адже це політично структурований мандат, який нерозривно пов'язаний з пропорційною виборчою системою, що існує в Україні, такий мандат передбачає складання жорстких списків кандидатів у депутати тієї чи тієї партії, обрання певної політичної платформи та обов'язок її реалізації народним депутатом після виборів. Отже, вищевказана норма визначає тільки політичну відповідальність народного депутата України, хоча він має бути відповідальним насамперед перед Українським народом, який його обрав. При цьому очевидною є необхідність створення механізмів, які б дозволили здійснювати контроль українським народом за діяльністю депутата. Виходячи з потреби вдосконалення законодавства щодо врівноваження депутатських прав та обов'язків, ми вважаємо за необхідне нормативно закріпити

відповідальність народного депутата України за невиконання чи порушення визначених у законодавстві норм про зв'язки народних депутатів з виборцями.

Доцільно було б також обмежити обсяг депутатської недоторканності та додати до статті 81 Конституції України ще одну підставу припинення повноважень депутата в разі відсутності його без поважних причин на певній кількості пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року (за винятком збільшення кількості засідань до ста), яка була внесена у кілька депутатських законопроектів про зміни та доповнення до Конституції України. Це розв'язало б проблему відсутності народних депутатів на парламентських засіданнях. Запропоновані заходи вдосконалять змішану модель представницького мандату в Україні. Безумовно, запропоновані підходи не може претендувати на абсолютну слушність і вичерпність, а тому потребують детального наукового вивчення в цьому напрямі з метою визначення оптимального типу мандата, який би об'єднав прогресивні досягнення вільного мандата з перевагами імперативного, що відповідатиме рівню державного та політичного розвитку держави. Ця так звана змішана модель представницького мандату сприятиме підвищенню рівня відповідальності народних депутатів перед виборцями та недопущенню зловживань посадовим становищем і порушень законодавства, а також урівноважить сукупність прав, обов'язків та відповідальності народного депутата України.

Список використаних джерел:

1. Алексєєв А.С. Етюди про Жан-Жака Руссо. Т., 1,2. М., 1887. – С.268
2. Журавський В. Що принесе українській демократії імперативний мандат / В.Журавський // Право України. – 2007. – №3. – С.122-123.
3. Конституційне право України / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К.: Ін Юре, 2002 р. – с.25
4. Григорук Н. Г. Принцип несумісності представницького мандата народного депутата України // Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 26 червня 2001р. – с.17-19
5. Закон України «Про статус народного депутата України». Електронний ресурс. Режим відкритого доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12/page2

L. Khvorostyna. Legal status of a people's deputy of Ukraine: mixed model of a mandate

The article deals with a theory and practice of the institution of the imperative mandate in modern conditions. The purpose of the article is to differentiate general theoretic ideas of the institution of the imperative mandate in Ukraine and several foreign countries due to the use of constitutional and legal analysis with generalization of practical experience of deputy activity. The influence of the imperative mandate on modern constitutional practice in Ukraine and other foreign countries is analysed in the research materials.

Keywords: democracy, deputy, mandat, imperative mandate, deputy, representative system.

Л. Хворостина. Правовой статус народного депутата Украины: смешанная модель мандата

В статье рассмотрены вопросы теории и практики института императивного мандата в современных условиях. Целью статьи является дифференциирование общетеоретических идей института императивного мандата в Украине и отдельных зарубежных странах при использовании методов конституционно-правового анализа при обобщении практического опыта депутатской деятельности. В материалах исследования пранализировано влияние императивного мандата на современную конституционную практику в Украине и зарубежных странах.

Ключевые слова: демократия, депутат, мандат, императивный мандат, представительная система.

РОЛЬ ПАРЛЕМАЕНТУ У ПРОВЕДЕННІ РЕФОРМ (НА ПРИКЛАДІ РЕФОРМИ ОРГАНІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ)

Вікторія ХАЛАНЧУК,
Факультет соціальних наук та соціальних технологій, кафедра політології, Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Стаття присвячена поясненню ролі парламенту у проведенні реформ. Обґрунтовуються переваги та обмеження застосування методу вето-гравців. Ставляться питання, що потребують подальших наукових досліджень. Відповідно до методу вето-гравців проводиться аналіз ролі Верховної Ради України у здійсненні реформи органів забезпечення правопорядку. Наголошено на тому, що за певних умов саме ті актори, котрі формують порядок денний, мають головне значення.

Ключові слова: процес прийняття рішень; реформи; органи забезпечення правопорядку; вето-гравці.

I am totally in favour of reform – but it must be reform
that changes the nature of British politics,
not simply the make up or operation of parliament.
David Blunkett

У своїй моделі політичної системи Девід Істон (D. Easton) [1] показує державу як чорний ящик: на вході подаються запити суспільства. На виході отримуються результати прийнятих рішень щодо запитів. Увага багатьох науковців спрямовувалася на розкриття правил гри чорного ящику, що дозволило обґрунтувати, чому ж «institutions matter». Проведення реформ передбачає формування відповідного нормативно-правового поля шляхом прийняття законів найвищим органом законодавчої влади, який в ідеальній моделі покликаний представляти інтереси всього суспільства. Саме «від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу» найвищий орган законодавчої влади в Україні – Верховна Рада України – прийняла Конституцію України (далі – КУ), про що зазначено у Преамбулі до Конституції [2]. Необхідність проведення якісних змін у суспільстві засвідчили та поставили у публічний простір події Майдану (зими 2013-2014 років). Тож проблема визначення ролі Верховної Ради України у здійсненні реформ є актуальною.

Однією з вимог Майдану, артикульованою засобами масової інформації, є реформа правоохоронних органів. У законодавстві України відсутнє єдине чітке визначення поняття «правоохоронні органи» [3; 4; 5]. Тому доцільно звернутися до міжнародних та регіональних стандартів.

Кодекс поведінки службовців органів правопорядку, затверджений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 року [6], вводить поняття «службовці органів правопорядку». Пункт 1 частини В.Статус Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» [7] пояснює поняття «поліцейські сили». У Додатку до Рекомендації Rec (2001) 10 «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [8] визначається сфера кодексу: він застосовується до традиційних публічних сил поліції або поліцейських служб, або інших владно уповноважених/або контрольованих органів з основними

завданнями забезпечення права і порядку в громадянському суспільстві, і уповноважених державою застосовувати силу та/або спеціальні повноваження для цих цілей.

Оскільки одним з основних завдань визначених органів є підтримка права і порядку, що також відображає історично зумовлені особливості виникнення поліції в Європі, у представленому дослідженні пропоную керуватися терміном органи забезпечення правопорядку. В Україні до таких органів головним чином варто відносити структури в межах Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Управління державної охорони України та навіть частково Генеральну прокуратуру України.

Розгляд поставленої проблеми у вимірі реформи органів забезпечення правопорядку передбачає визначення належної методології та може бути корисним як при виробленні практичної політики, так і у проведенні адвокаційних кампаній щодо прийняття тих чи інших змін.

Дослідження ролі законодавчого органу влади у здійсненні реформ базується на неоінституційному підході, в межах якого науковці застосовують різні методи та теорії. Я пропоную використати метод вето-гравців Цебеліса [9; 10], який ще не застосовувався до вивчення ролі парламенту в реформуванні органів забезпечення правопорядку, однак, на мою думку, є доцільним.

Підстави застосування вказаного методу є наступними. По-перше, саме метод вето-гравців акцентує увагу на процесі та результатах прийняття рішень в законодавчому органі влади, враховуючи як інституційні, так і політично детерміновані фактори. По-друге, Цебеліс при поясненні та застосуванні підходу вето-гравців не формулює загальні макротеорії, а пропонує припущення, перевірку яких можна здійснювати на мікрорівні у конкретному кейсі. По-третє, застосування методу вето-гравців дозволяє відмовитися від визначення стану рівноваги (equilibrium) та ядра (core) – набору стабільних преференцій, від яких не можуть відмовитися вето-гравці, оскільки ймовірність їхнього існування часто є сумнівною. По-четверте, метод вето-гравців дає дослідникові інструментарій вивчення політичних процесів без необхідності апелювання виключно до категорій «політичного режиму» та «форми правління».

Цебеліс вказує, що існує певний статус-кво політичної системи, який окремі групи намагаються змінити, аби максимізувати свої вигоди. Якщо згода таких індивідуальних чи колективних акторів є необхідною для зміни статусу-кво, вони є вето-гравцями. З однієї сторони, існують інституційні вето-гравці (institutional veto players), тобто визначені Конституцією – формально-правовими правилами гри. З іншої – політичною системою – політично упереджені (partisan veto players). Цебеліс підкреслює, що політично упередженими вето-гравцями у парламентських формах правління є урядові партії. За умов президентської форми правління спочатку варто визначити рівень партійної дисципліни, і лише якщо така є високою, перейти до підрахунку кількості партій. Окрім того, варто визначити гравця, який ставить питання про те, що ж потребує реформування, тобто формує порядок денний (agenda setter). Зміна статусу-кво, тобто здійснення реформ, за Цебелісом є можливою у випадку великих ідеологічних відстаней між вето-гравцями, низького рівня їхньої згуртованості.

Складнощі застосування методу полягають у відсутності чіткого підходу до визначення статусу-кво і преференцій політично упереджених вето-гравців, які, до того ж, не є стійкими. Визначення статусу-кво попереднього уряду припускає наявне середнє значення позиції цього уряду. Тобто середня позиція вето-гравців вважається проксі позицією статусу-кво. При цьому різні уряди є різними вето-гравцями як *наслідок*, а не причина зміни статусу-кво. Тому вибори чи інші зовнішні зміни не означатимуть зміни вето-гравців доти, поки статус-кво лишатиметься незмінним, а позиції вето-гравців не зміщуватимуться. Основними застосовуваними методами для визначення преференцій політично упереджених вето-гравців є використання оцінок, наданих експертами; вивчення партійних документів за допомогою ручного кодування партійних документів або ж використання кількісного контент-аналізу. Т. Кьоніг (K"onig) та інші [11] використовують законодавство для визначення вербальних виразів, що потім озвучуються відповідними міністрами, та співвідносять їх з партійними документами.

Таким чином, на основі отриманих данних відповідні комп'ютерні програми дозволяють оцінити ідеологічний конфлікт, згенерований такими виразами.

Недоліками підходу Цебеліса, на які треба зважати при застосуванні підходу вето-гравців, є неврахування впливу зовнішніх шоків на позицію вето-гравців, визначальним з яких у нашому випадку є політичний протест; нечіткість визначення того, чи можуть політичні актори, індивідуальні чи колективні, котрі існують поза інституційним вето-гравцем, вважатися окремими політично упередженими вето-гравцями, чи лише тими, хто формує порядок денний, і якщо лише останніми, то тоді якими є стосунки між тими, хто ставить питання на порядок денний.

Обмеження та недоліки підходу вето-гравців варто враховувати при застосуванні відповідного методу для пояснення процесу прийняття рішень Верховною Радою України.

На першому етапі ми визначимо статус-кво, інституційних вето-гравців та політично упереджених. Ми з'ясуємо їхні позиції в одному вимірі – щодо питання реформування органів забезпечення правопорядку. На другому етапі необхідно визначити гравця, який формує порядок денний. Далі перейдемо до аналізу прийнятих рішень у формі закону.

Статусом-кво можна вважати набір характеристик органів забезпечення правопорядку, що був встановлений до початку роботи нового уряду. Політичний протест зими 2013-2014 років став зовнішнім шоком, котрий чітко артикулював запит на зміни, відповідно до якого вето-гравці повинні були вибудовувати свої позиції. Міжнародні стандарти щодо органів забезпечення правопорядку та вимоги протестувальників є релевантними, адже перш за все включають деполітизацію і повагу до прав людини. Тож їх можна вважати набором таких характеристик органів забезпечення правопорядку, що здатний замінити статус кво. Тому перейдемо до аналізу конфігурації вето-гравців щодо статусу-кво і його альтернативи.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні відповідно до ст. 75 Конституції України є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ). Тобто Верховна Рада України є єдиним інституційним вето-гравцем, оскільки вона має монополію на прийняття законів. Стаття 94 Конституції регламентує роль Президента у процесі прийняття закону, надаючи йому так зване «право вето» (окрім законів про внесення змін до Конституції України), що може бути подолане, за умови його прийняття при повторному розгляді не менш як двома третинами конституційного складу ВРУ. Тобто на другому етапі Президент ускладнює правила гри вето-гравців.

Відповідно до ст. 83 Конституції у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу ВРУ. 27 листопада 2014 року за результатами парламентських виборів, що відбулися 26 жовтня 2014 року, Головами депутатських фракцій від імені фракцій політичних партій «Народний фронт», «Блок Петра Порошенка», «Об'єднання «Самопоміч», «Радикальної партії Олега Ляшка», «Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» було підписано Угоду Про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [12]. Кількість народних депутатів у коаліції становить 289 [13], що дозволяє приймати будь-які нормативно-правові акти в межах компетенції (окрім тих, які потребують 2/3 конституційної більшості, однак в контексті нашого питання ми не звертатимемо на них увагу), та є недостатнім для подолання вето Президента. Опозиційна фракція політичної партії «Опозиційний блок» складає 43 депутати, 20 і 22 депутати належать до групи «Воля народу» та «Партія «Відродження», ще 48 є позафракційними [13]. Визначення преференцій політично упереджених вето-гравців, як вже було зазначено, є більш складним. Для проведення якісного, а не кількісного дослідження нам достатньо зауважити існування консенсусу щодо набору характеристик, які змінюють статус кво, принаймні він є задекларованим у розділі V. «Реформа органів забезпечення правопорядку» коаліційної угоди [12]. Сама ж коаліція фактично є пропрезидентською більшістю.

Гравцем, який формує порядок денний, у парламентських формах правління за Цебелісом є уряд або ж відповідний міністр, що є логічним наслідком принципів формування коаліційного

уряду. У президентських же таким є парламент. В українській змішаній моделі у вимірі органів забезпечення правопорядку отримуємо наступну модель. Відповідно до ст. 85 Конституції Верховна Рада призначає Міністра внутрішніх справ України (п. 12 КУ) та звільняє – в обох випадках за поданням Прем'єр-міністра України (п. 1 ст. 18 Закон України «Про Кабінет Міністрів України») [14]. За поданням Президента України ВРУ призначає на посаду Голову Служби безпеки України (п. ст. 85 Конституції); надає згоду на призначення та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України, висловлює недовіру Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади (п. 25 ст. 85 КУ). УДО є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним ВРУ (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [15]. Загальна структура і чисельність УДО затверджуються ВРУ за поданням ПУ. Керівництво діяльністю УДО здійснює Начальник УДОУ, який призначається на посаду і звільняється з посади ПУ. Начальник УДО має заступників, які за його поданням призначаються на посаду і звільняються з посади ПУ (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»). Право законодавчої ініціативи відповідно до ст. 93 Конституції належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. При цьому Міністр Арсен Аваков, Прем'єр-міністр Арсеній Яценюк є представниками однієї політичної сили; вони мали домовленості щодо висування кандидатів на парламентських виборах 26 жовтня 2014 року та місцевих виборах 25 жовтня 2015 року, входить до парламентської коаліції з президентською партією, тож боротьби за підпорядкування та з використанням органів забезпечення правопорядку не відбувається.

Виходячи з таких особливостей, приходимо до висновку, що встановлювати порядок денний будуть не ГПУ, СБУ чи УДО, а Президент – щодо сфери діяльності цих органів, та Кабінет Міністрів України щодо діяльності МВС, конкретніше – Міністр внутрішніх справ. Виходячи з зазначених передумов, проаналізуємо, яким чином та в якому вигляді ставилися на порядок денний та приймалися рішення щодо реформування органів забезпечення правопорядку.

4 червня 2014 року Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про створення робочої групи з розробки Концепції реформування *правоохоронних органів*. Однак було розроблено Концепцію реформування *органів внутрішніх справ*. Дивізійний комісар поліції Мішель Жербер, експерт проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», у своїх коментарях до Концепції реформування органів внутрішніх справ зазначав: «Загальне зауваження: потрібно чітко визначити чого конкретно стосується концепція: поліції, чи МВС. Ми повинні уникати цього нерозуміння і постійного змішування двох інститутів» [16]. Як результат змішування органу поліціювання з однієї сторони та Міністерства внутрішніх справ з іншої, Кабінетом Міністрів в межах його компетенції було розроблено та подано до ВРУ наступні **проекти законів**, що пропонуються до розгляду: проект закону «Про Національну поліцію» [17] та проект закону «Про органи внутрішніх справ» [18].

Проект закону «Про Національну поліцію» підтримали 242 народних депутати від коаліції [19]. Однак саме прийняття та підписання закону проводилося після фактичного створення підрозділів патрульної поліції в Києві. Тобто Міністерство внутрішніх справ через Кабінет Міністрів поставило Верховну Раду перед фактом створення нової служби, яку було необхідно поставити у відсутнє на той час поле правового регулювання. Процедура підписання Президентом 4 серпня 2015 року прийнятого Радою 2 липня 2015 року Закону відбувалася у присутності нових патрульних поліцейських, які склали свою присягу та приступили до виконання службових обов'язків ще 4 липня 2015 року [20]. З однієї сторони, можна стверджувати, що динамічний розвиток суспільства потребує негайних змін, на котрі парламент не завжди може вчасно відповісти. З іншої саме парламент покликаний забезпечувати гнучкість політичної системи через зміну статусу-кво. Тож тут швидше бачимо вплив принципу соціалістичного права «буття визначає свідомість», коли не парламент змінює статус-кво, а зміна

статусу-кво змушує парламент відображати такі зміни з метою підтримання легітимності. З цього приводу цікавим є висновок досліджень групи фахівців [21] щодо ефективності поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду (саме характеристики community policing покликаний передбачити новий закон): така діяльність призводить до статистично значимого, але на практиці незначного зниження офіційно зареєстрованого рівня злочинності. Тим не менш такий результат поєднується із кращим сприйняттям громадськістю легітимності дій поліції, вищою оцінкою стану дотримання публічного порядку. Тобто головна роль закону та Верховної Ради як суб'єкта його ухвалення полягає у забезпеченні легітимності інституту держави, що є безумовно важливим, однак недостатнім засобом задоволення суспільного запиту.

Проект закону «Про органи внутрішніх справ» коаліція підтримала у складі 217 народних депутатів, при цьому проти були лише 4 депутати [22]. Натомість решта або ж утрималася, не голосувала, чи була відсутньою. Однак у цьому випадку Президент застосував право вето [23], зазначивши у пропозиціях до Верховної Ради, що «установлення Верховною Радою України шляхом прийняття Закону переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, обмежує конституційні повноваження Кабінету Міністрів України і є перевищенням парламентом своїх повноважень» [18]. В такому разі ми прослідковуємо конфлікт між акторами, які визначають питання порядку денного.

Як щодо голосування за проект закону «Про Національну поліцію» так і за проект закону «Про органи внутрішніх справ» варто зробити важливе зауваження: не голосування «проти» ще не означає консолідованої позиції щодо означеного питання, а натомість може бути поясненою необізнаністю народного депутата з положеннями проекту закону, що розглядається. Вказана теза для нас не є значущою доти, доки депутат голосуватиме так, як і коаліція, і тому не матиме впливу на конфігурацію вето-гравців.

Визначена конфігурація вето-гравців та акторів, котрі ставлять питання на порядок денний, свідчить про їхню ідеологічну однорідність. Одним із припущень Цебеліса є те, що при виробленні рішень роль має не кількість вето-гравців, а ідеологічна відстань між ними, тож чим вужчими є ідеологічні відстані між гравцями, тим легше і швидше змінювати статус-кво. Тим не менше, значущої зміни статусу-кво в Україні за таких умов не відбувається. При дослідженні так званих перехідних держав – колишніх радянських республік – Галеберг (Hallerberg) [24] підкреслює наступне. Вузькі партійні коаліції спрямовують свою діяльність лише на внутрішні зміни, натомість вони є незацікавленими у зміні статусу-кво. Широкі коаліції здатні розширити набір характеристик, що можуть замінити статусу-кво. Для пояснення того, чому теза Цебеліса не діє, формулюємо наступне припущення: *не конфігурація вето-гравців, а позиції акторів, котрі ставлять питання на порядок денний, у моделі вето-гравців матиме реальне значення*. Президент України та Кабінет Міністрів не є вето-гравцями, оскільки не мають повноваження приймати закони. Однак вони формують питання порядку денного та можуть ускладнювати правила гри, що визначено як інституційними особливостями (право законодавчої ініціативи), так і характеристиками самої політичної системи, що дозволяє виокремити конкретно Міністра внутрішніх справ.

Таким чином, варто наголосити на основних висновках дослідження. По-перше, метод вето-гравців Цебеліса може бути застосовуваним до аналізу ролі Верховної Ради України у здійсненні реформ. По-друге, актори, котрі не мають повноважень прийняття законів не є вето-гравцями, але можуть виступати тими, хто формує порядок денний. Саме такі актори визначають розміщення статусу-кво. Для подальших наукових досліджень пропонується наступна теза: чим менша кількість та ідеологічна відстань між вето-гравцями, чим вища їхня згуртованість, тим більшу роль матимуть гравці, котрі ставлять питання на порядок денний. В такому разі детальнішого вивчення потребує визначення рівня значущості кількості таких гравців, процесів формування ними рішень щодо винесення питань у законодавчий орган та взаємодії між собою у разі, якщо такий гравець не єдиний. У контексті України при застосу-

ванні методу надалі необхідно враховувати вплив комітетів Верховної Ради України, спікера та Адміністрації Президента України на формування акторами, що встановлюють порядок денний. По-третє, зовнішній шок, яким у нашому випадку є політичний протест, може формувати свій набір характеристик, здатних замінити статус-кво, з чим повинні рахуватися не стільки вето-гравці, скільки актори, що виносять питання на порядок денний. Насамкінець, застосування методу вето-гравців до визначення ролі парламенту в реформуванні органів забезпечення правопорядку в Україні дозволило продемонструвати наявність можливостей проведення якісних змін та визначити відповідальних акторів, відсутність політичної волі яких, унеможливлює такі зміни. Тому роль Верховної Ради у реформі органів забезпечення правопорядку зводиться виключно до функції забезпечення легітимності інституту держави, а не зміни реальної природи практичної політики.

Список використаних джерел:

1. Easton D. The Analysis of Political Structure / David Easton. – New York: John Wiley and sons–New york–Lomdon–Sydney, 1990. – 507 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
3. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15
4. Закон України «Про основи національної безпеки України» [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15
5. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12
6. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку ООН від 1979 року // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією Банчука О. А.. – Українська: Москаленко О.М., 2013. – сс. 8-11
7. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 (1979) «Про Декларацію про поліцію» від 1979 року // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією Банчука О. А.. – Українська: Москаленко О.М., 2013. – сс. 16-18
8. Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» від 2001 року // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією Банчука О. А.. – Українська: Москаленко О.М., 2013. – сс. 19-50
9. Tsebelis G. Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction Reform Processes and PolicyChange // Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies. – Springer Science+Business Media, 2010. – сс. 3-21
10. Tsebelis G. How Political Institutions Work / George Tsebelis. – New York: Princeton: Russell Sage Foundation/Princeton University Press, 2002. – 317 с.
11. Th. K¨onig, B. Luig, S. Proksch Measuring Policy Positions of Veto Players in Parliamentary Democracies / Th. K¨onig, B. Luig, S. Proksch // Reform processes and policy change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies / Springer Science+Business Media, 2010. – сс.69–99.
12. Угода «Про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал» – Режим доступу до ресурсу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

13. Депутатські фракції і групи VIIIскликання [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions
14. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [Електронний ресурс]. // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18
15. Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80
16. Експерт проекту Європейського Союзу підготував коментарі до програмних документів у сфері реформування ОВС України [Елктронний ресурс] // Сайт «Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». – Режим доступу до ресурсу: http://policereform.org/news/index.php?id=1414779937&w=%D0%B6%D0%B5%D1%80%D0%B1%D0%B5%D1%80
17. Закон України «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19
18. Пропозиції Президента України до Закону Укроаїни «Про органи внутрішніх справ» [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672
19. Поіменне голосування про проект Закону про Національну поліцію (№2822) [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3006
20. Президент підписав Закон України «Про національну поліцію» [Електронний ресурс] // Сайт «Президент України. Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво». – Режим доступу до ресурсу: http://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-ukrayini-pro-nacionalnu-policiyu-35758
21. Community policing as a police strategy – effects and future outlook [Електронний ресурс] // Сайт «European crime prevention network». – Режим доступу до ресурсу: http://eucpn.org/document/eucpn-thematic-paper-no-3-community-policing-police-strategy-effects-and-future-outlook
22. Поіменне голосування про проект Закону про органи внутрішніх справ (№2561) – у другому читанні та в цілому [Електронний ресурс] // Сайт «Верховна Рада України. Офіційний веб-портал». – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3035
23. Глава держави ветував Закон «Про органи внутрішніх справ [Електронний ресурс] // Сайт «Президент України. Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво». – Режим доступу до ресурсу: http://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-vetuvav-zakon-pro-organi-vnutrishnih-sprav-35780
24. Hallerberg. Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness / Hallerberg // Veto Players and Decision-Making in ModernDemocracies / Hallerberg., 2010. – С. 21–43

V. Khalanchuk. The role of parliament in reform processes (a case of law enforcement agencies reform)

This article is aimed to explain the role of parliament in reform process. Advantages and constraints of veto players approach are discussed. The article also formulates questions for future researchment. The role of parliament in law enforcement agencies reform process is analyzed in accordance with veto players approach. The determine role of agenda setters as only those who do really matter in decision-making process is stressed.

Key words: decision-making process; reforms; law enforcement agencies; veto-players.

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ІЗ МІЖНАРОДНИМ КРИМІНАЛЬНИМ СУДОМ (LEGAL ANALYSIS OF UKRAINE'S RELATIONS WITH THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT)

Христина ФРАНЧУК,
Факультет правничих наук,
Національнйи університет «Києво-Могилянська академія»

Віталій ТРАЧУК,
Факультет правничих наук,
Національнйи університет «Києво-Могилянська академія»

Ukraine is a comparatively young country that has faced many political, economic and legal problems during the past 24 years. Nowadays, it has to deal with the most complicated among them, namely the dire financial crisis, the internal law reform, confrontation with the Russian Federation and armed conflict in Donbas. In such circumstances, Ukraine is forced to seek support from the international community.

The Ukrainian Soviet Socialist Republic was one of the Founding States of the United Nations in 1945. The first time when it suffered from international crimes was the World War II, when the Nazi and Soviet regime killed about 7 million Ukrainians. After the World War, Ukraine had its representative in the Nuremberg Tribunal, General Prosecutor Roman Rudenko, who was born in Ukraine. It was of great importance for Ukrainians to prosecute the Nazi criminals that were responsible for many deaths. However, the Soviet government learned no lessons from the Nuremberg Tribunal as it continued to kill thousands of innocent Ukrainians after the war. Being an integral part of the Soviet Union, for about 45 years Ukraine was not able to represent its nation properly in international relations, yet, Nuremberg Tribunal was the first experience that one should never forget. In 1991, Ukraine gained independence, becoming a new subject of international law. Although it managed to exist for about 23 years without any international conflicts, Ukraine was involved in a dispute with Romania, concerning the nature of the Snake Island [1].

On 20 January 2000, Ukraine signed the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) [2], declaring to recognize its jurisdiction over the crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes, and even aggression (in the nearest future) [3]. However, the Ukrainian parliament, the Verkhovna Rada, still has not ratified this extremely important treaty. On 11 July 2001, the Constitutional Court of Ukraine delivered a judgment finding the Statute unconstitutional [4] by positively answering the question raised before the Constitutional Court by the former President of Ukraine Leonid Kuchma. In its reasoning, the Court found that Art. 1 of the Rome Statute, stating that the ICC *'shall be complementary to national criminal jurisdictions'* is contrary to Art. 124 of the Constitution of Ukraine, which explicitly defies all instances of national criminal jurisdiction [5]. Yet, the Constitutional Court also found that the appropriate changes to the Constitution should be made in order to allow the ratification of the Statute [6]. Such changes can be adopted only through a very complicated procedure and require a big amount of time, which casts serious doubts on the soon ratification of the Statute in Ukraine.

Non-ratification of the Statue of the ICC has been a significant problem that arose before both the Ukrainian nation and the government during the last years. Firstly, the former dictator Viktor Yanukovych and his abettors were claimed to be responsible for many deaths of those who took part in the Revolution of Dignity (Euromaidan). After they left the country, there is no possibility to prosecute them on the national level effectively. Moreover, national courts seem to face too many challenges with regard to the judicial reform in Ukraine. The only possible, realistic and fair way to do that would be through the International Criminal Court.

Secondly, there is evidence of many human rights violations in annexed Crimea that may be regarded as «*crimes against humanity*» under Art. 5 and Art. 7 of the Statute of the ICC. Moreover, the only act of aggression can be considered a violation of international criminal law under Art. 8^{bis3} of the Rome Statute in the first place. Yet, the Kampala amendment to the Rome Statute that allows prosecuting those most responsible for crimes of aggression will come into force only in the year of 2017 [7]. Nevertheless, there is no possibility to prosecute perpetrators of international crimes other than referring the situation to the ICC in accordance with the Statute.

Finally, there are claims of different breaches of *jus in bellum* (the law of war) in Donbas, such as «*intentionally directing attacks against civilian population*», committing forms of sexual violence etc. under Art. 8 of the ICC Statute. In order to investigate such crimes (possibly committed by both sides) properly and to hold responsible those who committed the war crimes the Rome Statute has to be in force on the territory of Ukraine.

Consequently, international justice concerning the mentioned aspects can be brought in Ukraine, including Crimea and Donbas, only through the referral of the cases to the International Criminal Court. Since Ukraine cannot be considered a State Party to the ICC Statute due to its non-ratification, the ICC cannot itself exercise jurisdiction over the crimes committed in Kyiv during the Revolution of Dignity, in Crimea during the «Russian Spring» and in Donbas during the armed conflict. Ukraine also has no possibility to refer these situations to the ICC itself under Art. 14 of the Rome Statute. It was forced to seek alternative ways to allow the ICC to investigate the mentioned crimes.

The first way lies through the Security Council of the United Nations. Security Council, acting in accordance with Chapter VII of the Charter of the United Nations, may create jurisdiction of the ICC [8]. Such jurisdiction can be created in the case of international crimes committed on the territory of non-Parties under Art. 13(b) of the Statute [9]. Theoretically, the Security Council could refer the situation in Ukraine to the Prosecutor of the ICC, just as it did concerning the case in Darfur, Sudan (Resolution 1593 (2005) [10]. Yet, such prospect seems to be very uncertain, taking into account the fact that Russia (whose officials are alleged to be responsible for numerous violations on the territory of Ukraine) has a right of veto being a Permanent Member of the Security Council.

The second way seems more realistic. Articles 12 and 13 of the Statute of the ICC allow a Non-State Party to the Statute, such as Ukraine, to accept the exercise of jurisdiction by the International Criminal Court by virtue of a unilateral declaration. In other words, Ukraine can ask the ICC to decide the mentioned cases *ad hoc*. Some of Ukrainian leading politicians, namely, Yuriy Lutsenko, Yuliya Tymoshenko and others continue to support such position [11]. As a result, on 25 February 2014, Ukraine declared that it recognizes the jurisdiction of the ICC concerning the crimes against humanity committed during the Revolution of Dignity (between 21 November 2013 and 22 February 2014) [12]. This declaration was adopted right after the success of the Revolution of Dignity, reflecting the positive political trends in those times. Still, it contains certain ambiguous points.

Art. 12(3) prescribes that «*[a] State may, by declaration lodged with the Registrar, accept the exercise of jurisdiction by the Court with respect to the crime in question*» [13]. At first sight, this wording allows to conclude that a Non-State Party may limit the scope of the ICC's jurisdiction, namely over a particular perpetrator or a particular case. Nevertheless, according to Professor Bassiouni, who chaired the Drafting Committee at the Rome Conference, the intent of Art. 12(3) is: «*that the Court*

could exercise its jurisdiction with respect to any crime referred to Article 5 arising out of a 'situation' which referred to it [...] *The term 'situation' is used for a referral to the Court by a state party or by the SC, pursuant to Article 13*» [14]. The interpretation of the word 'crime' in Art. 12(3) as if it means 'situation' is also consistent with the approach taken in Rule 44 of the Rules of Procedure and Evidence, which uses the expression «*with respect to the crimes referred to in Art. 5 of relevance to the situation*» [15]. Thus, it seems that a State is not entitled to limit the scope of the ICC's jurisdiction arising from its declaration with respect to any of the parameters, except the temporal one.

The content of the Ukraine's declaration (2014) follows the above-described interpretation in general. Notwithstanding that the Verkhovna Rada specified the perpetrators and the direct crimes committed (crimes against humanity under Art. 7 of the Rome Statute), it still left some space for the Prosecutor of the ICC to investigate cases of 'other officials' [16]. That is why, on 25 April 2014, the Prosecutor of the ICC opened a preliminary examination in Ukraine, accepting the discussed declaration [17].

Cases that concern Crimea and Donbas have remained outside the scope of the jurisdiction of the ICC for a long time. However, on 4 February 2015, the Ukrainian parliament adopted a new resolution «On the Declaration of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the recognition of the jurisdiction of the International Criminal Court of Ukraine over crimes against humanity and war crimes committed by senior officials of the Russian Federation and leaders of terrorist organizations «DNR» and «LNR» which led to extremely gave consequences and mass murder of Ukrainian nationals» [18]. This declaration did not meet the standards adopted by the ICC and, thus, was not an acceptable document to be lodged with the Court.

Firstly, as well as the previous declaration, this one explicitly prescribed the crimes that were to be investigated, namely crimes against humanity and war crimes [19]. Secondly, notwithstanding the fact that there are three sides in the Donbas conflict (Russian, terrorist and Ukrainian), the second declaration recognized the Court's jurisdiction only with regard to crimes allegedly committed by «*senior officials of the Russian Federation and leaders of terrorist organizations «DNR» and «LNR»* [20]. Nothing was mentioned about the alleged crimes committed by the Ukrainian armed forces. Conclusively, the discussed declaration did not meet the requirement of Art. 12(3) of the Rome Statute read in conjunction with Rule 44 of the Rules of Procedure and Evidence, as it explicitly limited the scope of the Court's jurisdiction to be recognized. By James Chan such actions are describes as the use of *'Article 12(3) as a Tool to Discredit Political Opposition*' [21].

However, Ukrainian officials are not born yesterday. Even though it is hard to get the parliament to vote for a declaration that can be undesirable for some MPs due to political considerations, the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine found an interesting compromise. On 8 September 2015, Pavlo Klimkin, the Minister of Foreign Affairs of Ukraine lodged a new (third) declaration to the Register of the ICC. This declaration was adopted *'mindful'* of the previous one, but has some significant differences. Firstly, they made it for an indefinite duration since 20 February 2014 [22]. The previous declaration had specified the period of duration from 20 February 2014 to 18 February 2015 [23]. Secondly, and more importantly in this context, the declaration of Pavlo Klimkin does not itself limit the scope of the personal jurisdiction of the ICC («*… Ukraine accepts the jurisdiction of the Court for the purpose of identifying, prosecuting and judging the perpetrators and accomplices of acts committed in the territory of Ukraine…*») [24], unlike the second declaration. Consequently, it seems that the new declaration fits the Office of the Prosecutor of the ICC. This view is supported by the fact that the Prosecutor extended preliminary examination of the situation in Ukraine, accepting the new declaration [25].

However, the declaration of Pavlo Klimkin explicitly refers to the previous declaration of the Verkhovna Rada, which was adopted with significant failure to comply with the requirements of the ICC. This second declaration, along with its unofficial translation are annexed to the new one [26].

When it comes to the Court hearings, serious questions might be asked with regard to the substantial conflict between those declarations and their legal force. The annexed declaration would be a good basis for the objection to the jurisdiction of the ICC from the side of the Defense. One way to avoid such obstacles in prosecuting the perpetrators is for the Verkhovna Rada to vote for a new declaration that would meet all of the requirements.

Therefore, in order to deal with some extremely important internal problems in a situation of crisis and war a State has to seek international support through international justice. To be able to do so, Ukraine has to build strong cooperation with the International Criminal Court. Not having ratified the Rome Statute, Ukraine was forced to find alternative ways of dealing with complicated international crimes, such as recognizing the *ad hoc* jurisdiction of the ICC, which is accompanied by many technical problems. Ukraine, so far, failed to comply with the requirements of a legally correct declaration under Art. 12(3) of the Rome Statute of the ICC. Nonetheless, two of Ukraine's declarations have been accepted by the Office of the Prosecutor that started the preliminary examination over the situation in Ukraine. Let us hope that the incompliance with certain requirements in the last declaration adopted by the Minister of Foreign Affairs of Ukraine will not hinder the interest of justice in the nearest future.

References:

1. See *Maritime Delimitation in the Black Sea* (Romania v. Ukraine), Judgment, I.C.J. Reports 2009, p. 61.
2. Order of the President of Ukraine «On authorization of V. Yelcheko to sig the Statute of the International Criminal Court on behalf of Ukraine» (Розпорядження Президента України «Про уповноваження В. Єльченка на підписання від імені України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду»), available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/313/99-%D1%80%D0%BF [accessed 11 October 2015].
3. UN General Assembly, *Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010)* (hereinafter – Rome Statute), 17 July 1998, ISBN No. 92-9227-227-6, Article 5, available at: http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html [accessed 11 October 2015].
4. Conclusion of the Constitutional Court of Ukraine with regard to the case filed by the President of Ukraine about the constitutionality of the Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter – *The case about the Rome Statute*) (Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут), 11 July 2001, available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01 [accessed 11 October 2015].
5. *Ibid*.
6. *Ibid.*
7. Chapter XVIII, Penal Matters 10.b: Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court, United Nations Treaty Collection, available at: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10-b&chapter=18&lang=en [accessed 11 October 2015].
8. Rome Statute*, supra note 3,* Article 13(b).
9. Draft Statute for an International Criminal Court with commentaries, Art. 23. Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p. 43-44.
10. United Nations Security Council Resolution 1593, S/RES/1593 (2005).
11. Ukrainska Pravda, Lutsenko: Ratification of the Rome Statute can be used against us, available at: http://www.pravda.com.ua/news/2015/02/2/7057152/?attempt=1 [accessed 11 October 2015].
12. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine to the International Criminal Court (Заява Верхо-

вної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року), 25 February 2015 (hereinafter – Resolution 25 February 2014), available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/790-18 [accessed 11 October 2015].
13. Rome Statute*, supra note 3,* Article 12(3).
14. M. Cherif Bassiouni. The Legislative History of the International Criminal Court Introduction, Analysis and Integrated Text, Vol. I, Ardsley, NY: Transnational, 2005, pp. 84-85.
15. Schabas, William, and OSAIL. The International Criminal Court: A Commentary On the Rome Statute. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 289; Rules of Procedure ad Evidence of the International Criminal Court, available at: http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/legal-texts/RulesProcedureEvidenceEng.pdf (PDF), [accessed 11 October 2015], Rule 44.
16. Resolution 25 February 2014, *supra note 12*.
17. International Criminal Court, Press Release: 25/04/2014, «The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination in Ukraine», available at: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr999.aspx [accessed 11 October 2015].
18. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine to the International Criminal Court (Заява Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян»), 4 February 2015 (hereinafter – Resolution 4 February 2015), available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/145-19 [accessed 11 October 2015].
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. Chan, James. Judicial Oversight over Article 12(3) of the ICC Statute, FICHL Policy Brief Series No. 11, 2010, available at: (PDF) [accessed 11 October 2015], p. 3.
22. Declaration by Ukraine lodged under Article 12(3) of the Rome Statute, 8 September 2015 (hereinafter – Declaration 8 September 2015), available at: http://www.icc-cpi.int/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine [accessed 11 October 2015].
23. Resolution 4 February 2015, *supra note 18*.
24. Declaration 8 September 2015, *supra note 22.*
25. International Criminal Court, Press Release: 29/09/2015, «ICC Prosecutor extends preliminary examination of the situation in Ukraine following second article 12(3) declaration», available at: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1156.aspx [accessed 11 October 2015].
26. Declaration 8 September 2015, *supra note 22.*

ВИБОРИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ

Інна СУРАЙ,
доктор державного управління, доцент,
професор кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України

Оксана ЛЯЩЕНКО,
аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України

В статті проаналізовані особливості взаємодії громадянського суспільства та влади в процесі виборів та зроблено висновки про вибори як дієвий елемент такої взаємодії. Приділена увага різним визначенням суті виборів, як до форми діалогу між владою та суспільством. Показано прямий взаємозв'язок між політичною та виборчою системами та їх вплив на демократичні трансформації в країні.

Ключові слова: вибори, виборча система, громадянське суспільство, демократія, політична система, влада.

Постановка проблеми. Україна переживає складні часи. Події останніх років виявили нагальну необхідність в реформуванні всіх сфер суспільного життя. За роки незалежності представники усіх рівнів влади декларували демократичні перетворення та курс на євроінтеграцію. Однак справа посувалась настільки повільно та неефективно, що українське суспільство змушене було нагадувати можновладцям про їх обіцянки через масові протестні виступи, мітинги, які двічі приводили до зміни правлячої верхівки (2004 та 2014 роках). Однак зміни, що не призвели до реального реформування політичної системи, зумовлюють зростання напруженості в суспільстві, зниження підтримки громадянами законодавчих ініціатив влади, погіршення взаємовідносин між громадянським суспільством та владою.

Питання взаємодії з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка була підписана та ратифікована в 2014 році. Зокрема, у тексті Угоди зазначено, що взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави [14].

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме активна участь членів суспільства сприяє більшій ефективності державного управління, відкритості та прозорості діяльності державних органів, підвищує рівень довіри громадян до влади [8].

Найбільш вагомою участь громадян у визначенні вектору розвитку держави стає у підчас виборів, насамперед, виборі представників до законодавчої гілки влади.

Тому проблема дослідження процесу виборів як елементу взаємодії між громадянським суспільством та владою є сьогодні дуже актуальною для України.

Аналіз останніх досліджень з цієї проблеми. Останнім часом вітчизняними фахівцями в галузі державного управління, політологами та соціологами, активно аналізується теорія й практика взаємодії і взаємовпливів громадянського суспільства та інститутів влади в Україні.

Структуру, функції і основні напрями зав'язків з гілками влади досліджують такі вчені, як В.Андрущенко, В.Бабкін, О.Гарань, Ф.Кирилюк, М.Михальченко, Ф.Рудич, В.Молій, Б.Кухта та інші дослідники. Порівняльним аналізом світового та вітчизняного досвіду парламентаризму, структурою та функціями інститутів законодавчих органів займаються С. Рябов, В. Шаповал, О. Шморгун. Дослідженнями законодавчої бази формування парламенту в Україні і створення правового поля взаємодії громадянського суспільства з законодавчим органом влади займаються такі вчені, як В. Таційй, І. Кресіна, Е. Перегуда, В. Мельніченко, В. Яворський, В. Радченко, Н. Селютіна та інші. Аналіз праць свідчить про те, що вітчизняними вченими накопичено значний різноплановий дослідницький матеріал. Однак ще є низка недосліджених актуальних проблем становлення громадянського суспільства та влади в Україні, їх взаємодії і взаємозв'язку, особливо підчас виборчого процесу. Тому проблема виборів саме як елемента взаємодії громадянського суспільства та влади ще не знайшла свого відображення в наукових працях в галузі державного управління.

Метою даної статті є дослідження системи виборів як дієвого елементу взаємодії громадянського суспільства та влади.

Виклад основного матеріалу. Особливе місце в системі взаємодії громадянського суспільства й органів державної влади посідають вибори до останніх та участь громадян у державній службі. Завдяки цьому функціонує механізм взаємозв'язку між громадянами та органами державної влади. Однією з провідних ланок у взаємодії громадянського суспільства і системи органів державної влади посідає місцеве самоврядування, його гарантування належить до основоположних принципів організації і функціонування системи державної влади в умовах демократії, про що записано в Конституції України, розділ XI [7].

Взаємодія громадянського суспільства і держави виявляється в тому, що громадянське суспільство:

1) слугує соціальною основою держави, не існує поза державою;

2) розвивається в системі взаємодії з державою через партії, вибори, представницькі органи влади, а також через групи та об'єднання за інтересами (лобізм);

3) впливає на створення і функціонування державних органів у власних інтересах (частина партій діє в межах держави через парламентські фракції; лобісти взаємодіють з органами виконавчої влади через консультативні комітети при уряді, його міністерствах – це так зване функціональне представництво);

4) потребує від держави охорони і захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, але не допускає її втручання в їх приватні інтереси;

5) використовує норми права, встановлені і закріплені державою у формах (джерелах) права – нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах тощо [9].

Взаємовідносини і взаємовплив громадянського суспільства і державної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни, визначеного в Конституції України (с т. 1) як створення «суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави». Природно, що реалізація цієї конституційної мети і є змістом діяльності українського громадянського суспільства. Саме ця обставина зумовлює партнерство та діалог органів влади і громадськості [7].

Однією з форм такого діалогу є виборча система. Ступінь функціональності виборчої системи впливає не лише на формування якісної влади, а й на перспективу демократичного розвитку всього суспільства через стимуляцію політичної участі громадян, розвиток політичної культури, активізацію процесів становлення громадянського суспільства тощо. Дослідження трансформації такого важливого елементу політичної системи, як інститут виборів, дозволяє отримати точніше уявлення про сутність трансформаційних процесів усієї системи загалом,

виявити закономірності її розвитку і визначити оптимальні шляхи подальшого демократичного поступу країни, зокрема, через реформування виборчої системи [11].

Аналізуючи підходи до вивчення наукової думки стосовно виборчої системи, можна зробити узагальнення, що вибори є дуже важливим суспільним явищем, однією з основних форм безпосередньої участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. Це спосіб формування представницьких органів, процес, унаслідок якого народ шляхом голосування формує склад державного органу чи обирає на виборну посаду. Сформовані унаслідок виборів органи влади й обрані особи отримують право діяти від імені громади та володіють повноваженнями для прийняття загальнообов'язкових рішень на відповідній території [6,8,9,9,11,12].

Вибори – один із найстарших суспільних інститутів. Інститут виборів, залежно від конкретних суспільно-політичних умов, політичного режиму, рівня політико-правової культури та демократичних традицій у суспільстві, дуже часто може виконувати роль знаряддя у боротьбі за владу. Проте у будь-якому випадку вибори запроваджують елементи демократизму у державі та суспільстві [9].

Таким чином можна побачити, що вибори – це можливість громадськості впливати на політичне життя країни та формувати вектор розвитку.

Однак, на сьогодні очевидними є недостатня ефективність парламентаризму в Україні, зниження ролі народного депутата як носія та виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця, відсутність зв'язку між народними депутатами та виборцями і, як наслідок, зниження рівня легітимності прийнятих Парламентом рішень.

Зокрема, згідно з Законом України про статус народного депутата України (ст.7, 24) [5] депутати повинні інформувати своїх виборців про результати своєї діяльності, однак згідно даних соціологічних опитувань ця норма закону не дотримується депутатами всіх рівнів [13].

Вибори – це не тільки істотна ознака, атрибут демократії, але і її необхідна умова. Це питання ґрунтовно досліджувалось в політології, де даються наступні визначення: [2]

- ***По-перше***, вибори є таким політичним інститутом, який дозволяє індивідам і соціальним групам сформулювати свої вимоги, відповідні їх реальним або уявним інтересам, а також забезпечити підтримку тим діям політичних лідерів, які відповідають інтересам більшості населення.
- ***По-друге***, голосування є одним з основних механізмів дозволу політичних конфліктів, оскільки на виборах продовжується мирна конкуренція інтересів різних груп суспільства.
- ***По-третє***, вибори є надійним засобом легітимації політичного режиму, оскільки сприяють організації населення в політичні партії, клуби виборців і інші політичні організації, створені для відстоювання своїх інтересів. Кожна партія створює сіть організацій, «пронизливих» місцеві співтовариства, і тим самим допомагає усилити інтегруючий початок існуючого політичного режиму.
- ***По-четверте***, вибори є засобом політичної соціалізації, оскільки загальний виборче право, створення передвиборних асоціацій, використовування засобів масової інформації для пропаганди передвиборних програм політичних партій і платформ кандидатів сприяють політичній освіті виборців і дають можливість індивідам активно втручатися в політичний процес.

Різноманіття електоральних форм відкривають перед громадянами достатньо широкі можливості для прояву політичної активності і впливу на державні і суспільні справи, а держава підтримає громадські ініціативи на законодавчому рівні.

Повертаючись до загальних визначень виборчої системи, то необхідно враховувати ситуацію в цій галузі. Виборчі системи в своєму розвитку пройшли великий шлях. На сьогодні, існують дві основні виборчі системи – мажоритарна і пропорційна. Вони оцінюються за трьома критеріями:

- репрезентативність, тобто здатність відобразити в парламенті існуючий спектр політичних сил;
- простота механізму виборів;
- коригування результатів виборів у разі розчарування виборців у депутатах.

У процесі суспільних змін в різних країнах світу останніми роками сформувались переважно змішані виборчі системи. У рамках змішаної системи певна частина мандатів розподіляється за мажоритарним принципом. Інша частина розподіляється пропорційно [8]. В Україні вибори проводяться саме за такою системою – змішаною. Але до цього часу точаться дискусії щодо її ефективності.

Слід зазначити, що технологія розгортання громадянського суспільства відбувається саме через демократичні вибори. А тривалість переходу від авторитаризму до демократії обчислюється десятиліттями, поколіннями і серіями демократичних виборів. Що менше практичного досвіду багатопартійності, що несприятливіші соціально-демократичні умови, які забезпечують вироблення політичної терпимості, то більший необхідний часовий інтервал. Поспішність деяких країн, які вважають, що перехід до демократії відбувається в мить, яку не можна упускати, найчастіше призводить до швидкого відновлення авторитаризму в квазі-демократичному вигляді [9].

Крім того, недосконале законодавство, відсутність демократичних традицій і механізмів суспільного контролю за ходом виборів, характерне для країн з хиткою рівновагою між державою і громадянським суспільством, можуть призводити до численних фальсифікацій результатів голосування. Для таких країн кожні дійсно демократичні вибори являють собою маленький, але необхідний крок на важкому шляху становлення правової демократичної держави [9].

Відповідати своєму соціальному призначенню вибори можуть лише в тому разі, якщо вони базуються на визначених принципах, на свого роду загальновизнаних нормах, які мають безумовну цінність і роблять їх механізмом представництва. Ці принципи визначаються виборчим законодавством, основне завдання якого – забезпечити одне з найважливіших прав людини – право на голосування чи право голосу [12].

Зауважимо, вибори в Україні – це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом таємного голосування щодо формування конституційного якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5,7].

Демократичні вибори характеризуються чотирма основними рисами (вимогами): конкурентністю, періодичністю, представництвом (чи всенародністю) та остаточністю [6].

Вибори виконують дві основні, на перший погляд протилежні функції. Перша з них полягає в тому, що вони є виявленням волі народу як цілісного суверенного, верховного суб'єкта влади. З іншого боку – це своєрідне широкомасштабне опитування громадської думки, завдяки якому вдається отримати інформацію про погляди, настрої, інтереси різних верств населення. Найважливішим наслідком виборів, як форми загального волевиявлення, є визначення вищого авторитету в суспільстві, того, що всіма визнається як беззаперечна, доконечна необхідність [6]. І саме ці функції забезпечують взаємодію громадянського суспільства та влади через вибори.

Висновки. Дослідженням підтверджено, що взаємодія громадянського суспільства та влади значною мірою відображається у виборчій системі.

Вибори як дієвий елемент взаємодії між громадянським суспільством та владою здатен забезпечити країні сталий демократичний розвиток. Вибори забезпечують формування політичної нації, через пряме волевиявлення громадян.

Установлено взаємозалежність систем – політичної та виборчої, що прямо впливає на демократичні трансформації в Україні.

Дослідженням доведено, що вибори – це спосіб існування демократії, спосіб зміни еліт, що правлять, передачі влади від одних людей до інших мирним шляхом, через волевиявлення народу. Громадяни висувають зі свого оточення представників, які користуються довірою, і самохіть, добровільно передають їм частину своїх прав для вирішення суспільно значимих питань, проблем. Влада, обрана самими людьми, є легітимною, визнаною населенням, а вибори виступають інструментом легітимації влади.

Природно, що вибори ефективні тоді, коли в державі діє виборче право як система законів, регулююча процедуру виборів, а також існує громадянське суспільство, яке може висувати лідерів та готове підтримувати їх та йти за ними.

Виборча система України з точки зору дотримання демократичних вимог наразі є недосконалою, про що свідчать численні порушення законодавства до, під час та після виборів, інформація про які розміщується на сайті ЦВК та в мережі Інтернет. Однак, це свідчить також про те, що українське суспільство контролює і забезпечує прозорість виборчого процесу, доносить до громадськості відповідну інформацію.

З огляду на те, що трансформаційні процеси в Україні ще тривають, законодавча база виборчої системи постійно змінюється в пошуку оптимального рішення для українського суспільства, питання виборів як елементу взаємодії громадянського суспільства та влади потребує більш детальних подальших різноаспектних досліджень.

Список літератури

1. Влада, суспільство, громадянин: проблеми взаємодії в сучасній Україні Аналітична доповідь / За ред. О. М. Майбороди. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 64 с.
2. Горлач М. І., Кремень В. Г. Політологія: наука про політику: підручник. / М.І. Горлач, В.Г. Кремень – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 840 с.
3. Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці: аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 376 с.
4. Задорожня Г.В. Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата та виборця / Г.В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009 – № 1 (10) – с. 62–65
5. Закон України про статус народного депутата України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2790-12
6. Колісніченко А.І. Громадянське суспільство і законодавча влада в Україні / А.І. Колісніченко // Миколаївський державний гуманітарний м. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». – Миколаїв: МДГУ ім. П. Могили, 2006. – Вип. 41. – Т. 54 – с. 22–26.
7. Конституція України: [зі змін. та допов., внесеними Законом України від 1 лют. 2011 р. № 2952-VI]. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf
8. Максакова Р.М. Основні форми реалізації установчої влади: Україна та зарубіжний досвід / Р.М. Максакова // Часопис Київського університету права. – 2012. – С. 374–378.
9. Матвійчук А. Основні способи взаємодії громадських організацій з державою / А. Матвійчук // Видання ЧДУ імені Петра Могили – 2009. – С. 214–223.
10. Панкевич І. М. Вибори як засіб легітимізації влади. / І.М. Панкевич // Науковий вісник чернігівського університету. Правознавство. – 2013 – Вип. 714. – С. 43–47.
11. Райковський Б. С. Вибори та виборчі системи в контексті трансформаційного розвитку українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук.: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Б. С. Райковський. – Миколаїв, 2008. – 20 с.
12. Телуха Є. В. Вплив виборчої системи на формування партійної системи та механізму політичної влади в Україні. [Електронний ресурс] / Телуха Э.В. // Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – 2010. – Режим доступу: http://dspace.univer.kharkov.

ua/bitstream/123456789/2391/2/%D0%A2%D0%B5%D0%BB%D1%83%D1%85%D0%B0%20%D0%84.%D0%92..pdf
13. Тищенко Ю. Комунікації депутатів та виборців у позакризовий період 2013 року. Аналітичний звіт [Електронний ресурс]. / Ю.Тищенко // УНЦПД – 2014. Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/publications/anons-analitichnii-zvit-za-rezultatami-opituvan-komunikatciia-narodnikh-deputativ-ta-vibortciv-u-pozakrizovii-period-2013-roku-sichen
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

I. Suray, O. Lyashchenko. The election as element of interaction between civil society and authorities

The article deals with interaction between civil society and authorities in the electoral process and makes conclusion about the elections as an effective element of such interaction. Much attention is given to the concept of election as the form of dialogue between government and society. It is shown that a direct relationship between the political and electoral systems and their influence on the democratic transformation in the country.

Keywords: election, election system, civil society, democracy, political system, authorities.

И. Сурай, О. Лященко. Выборы как элемент взаимодействия гражданского общества и власти.

В статье проанализированы особенности взаимодействия гражданского общества и власти в процессе выборов, сделаны выводы о выборах как о действенном элементе такого взаимодействия. Большое внимание уделяется различным определениям сущности выборов, как форме диалога между властью и обществом. Показана прямая взаимосвязь между политической и избирательной системами и их влияние на демократические преобразования в стране.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, политическая система, взаимодействие, гражданское общество, власть, демократия.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ МОЛОДІ ДО ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

Ірина ПОЛІЩУК,
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

Зроблено аналіз тенденцій виборчого процесу в Україні. Розглянуто поняття електоральної поведінки та виділено її моделі. Означено основні критерії оцінки політичної активності молоді. Окреслено досвід країн Європейського Союзу щодо залучення молоді до виборчого процесу, включаючи метод цифрової участі молоді, як механізм забезпечення ефективності діяльності парламентарів.

Ключові слова: виборчий процес; електоральна поведінка; політична активність молоді; ефективність діяльності парламентарів.

Постановка проблеми. Будь-яка країна, яка піклується про своє майбутнє, про забезпечення сталого розвитку та безпеки, повинна дбати про молоде покоління, гарантувати умови для формування його активної громадської позиції, ініціативної участі у прийнятті державних рішень. Взаємодія молодих людей з парламентарями є важливим каталізатором ефективності останніх і ця взаємодія починається під час виборчого процесу. В контексті виборчого процесу молодь може виступати і в якості виборця, і в якості кандидата в депутати, тому розглянемо механізми залучення інтелектуальної молоді до цих процесів та їх вплив на діяльність парламенту через передовий досвід європейських країн, де парламентаризм переживає нову хвилю розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціологія виборів розглядалася у роботах таких дослідників: Д. Хатчесон, В. Кларк, В. Хеслі, Т. Колтон, А. Шедлер, Е. Лейкман, Г. Майер, М. Шугарт та інші. Серед вітчизняних науковців варто відзначити І. Буніна, Т. Васильєву, Ю. Воробйова, В. Гімпельсона, В. Колосова, В. Прібиловського, Н. Петрова, Л. Смірнягіна, А. Собяніна, В. Соломіна, Б. Усманова, С. Чугрова, Д. Юр'єва.

Мета статті полягає у аналізі європейського досвіду залучення інтелектуальної молоді до виборчого процесу, як механізму забезпечення ефективності діяльності парламентарів.

Виклад основного матеріалу. Серед останніх тенденцій виборчого процесу – електоральне відчудження молоді через соціальні, економічні та психологічні причини. До факторів, які впливають на цей процес, відносять:

- правовий нігілізм,
- недовіру до влади,
- негативну соціальну адаптацію [3].

У зв'язку з цим, виникає потреба у формуванні політико-правової культури молоді для того, щоб сформувати дієвий діалог між органами державної влади та молодими людьми, що, в свою чергу, вплине на електоральну пасивність останніх та стимулюватиме ефективну діяльність парламентарів [3].

Відповідно до останніх досліджень, характер участі молоді у виборчому процесі в Україні є ірраціональним, тому важливо зрозуміти, що вливає на молодь у її електоральній поведінці.

Розглянемо поняття електоральної поведінки. Згідно з дослідженням А. В. Бетехтіної та Н. В. Олухова, електоральна поведінка – «це зміна в чисельності та питомій вазі голосів, відданих партіям і кандидатам на виборах, порівняно з попередніми виборами, а також зміна в чисельності тих, хто не з'явився на виборах». Вони досліджують електоральну поведінку на підставі електоральної статистики та даних соціології, а також застосовують дослідження процесу здійснення вибору, факторів, що впливають на визначення виборцями своїх електоральних вподобань, а також обставин, що визначають кінцевий вибір виборців, які не мають усталених політичних вподобань [3].

В даному ракурсі як об'єктивні (соціальний стан в суспільстві), так і суб'єктивні (специфічне сприйняття наявних проблем, роль ЗМІ, самоідентифікація з певною ідеологією) фактори можуть характеризувати поведінку молоді під час виборів [3].

А. В. Бетехтіна та Н. В. Олухов виділяють три моделі електоральної поведінки на основі дослідження вчених Колумбійського університету під керівництвом П. Лазарсфельда в 1944 р.:

- Соціологічна модель – аналізує статистичні дані результатів виборів та влив політики на рішення виборців відповідно до їх соціально-стуктурних принципів поведінки [3].
- Соціально-психологічна модель – аналізує дані, які стосуються партійної ідентифікації молодих людей, яка пов'язана з процесами соціалізації (партійні уподобання батьків, сім'ї). Тут розглядається вплив референтної групи, а також традиції голосування за представників певної партії [3].
- Модель раціонального вибору – розглядає вибір громадянина за ту чи іншу партію, як вибір найбільшої вигоди, яку він отримає в разі її виграшу [3].

Для того, щоб більш чітко зрозуміти специфіку електоральної поведінки молоді, потрібно розглянути особливості їх виборчої культури, що надасть змогу визначити місце молоді у суспільстві як суб'єкта політики.

Досліджуючи електоральну поведінку молоді на регіональному рівні, необхідно враховувати реальний стан справ в молодіжному середовищі, її уподобання і орієнтації. Важливими показниками тут є ступінь зацікавленості політикою та участь в ній, а також самоідентифікація молодих людей з конкретними соціально-політичними силами сучасної України. Вищевказані критерії дозволяють виявити ставлення до політики [3].

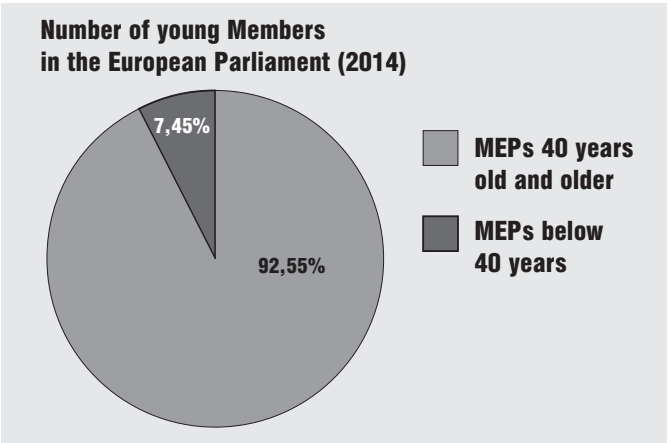
Існує декілька критеріїв для оцінки політичної активності молоді:

- критерій інтересу до політики;
- критерій особистої участі в політичній діяльності;
- критерій необхідності залучення молоді до участі в політичному житті суспільства;
- критерій участі в виборах;
- критерій значущості виборів;
- критерій недовіри до інституту виборів [3].

Австралійське дослідження, яке аналізує електоральну поведінку молоді, вказує на зв'язок відсутності інтересу у молоді до виборчого процесу, навіть якщо участь молодих людей у виборах є юридично обов'язковою, та відсутності інтересу у політиків до питань молоді, а також на спричинену цим недовіру останніх [2]. Таким чином, діяльність парламентарів у сфері молоді залежить від ступеня зацікавленості молоді у виборчому процесі. Тут спостерігається певна взаємозалежність: коли молоді люди не цікавляться виборами через недовіру до політиків, обрані парламентарі, в свою чергу, приділяють мало уваги питанням, які турбують молодь, що і спричиняє недовіру, яка є, в свою чергу, причиною незацікавленості у виборах.

З огляду на високий рівень розвитку парламентаризму в Європі, цікавим є досвід країн ЄС щодо залучення молоді до виборчого процесу. Питання залучення молоді до виборчого

процесу є актуальним для Європи, адже тільки біля 10% молоді представлено в європейському парламенті [1].



Молодь ЄС не мотивована брати активну участь у політичному житті через такі причини:

- недостатня інформованість про свої можливості;
- невпевненість у тому, що вони можуть змінити політичну ситуацію;
- інше бачення вирішення тієї чи іншої проблеми.

Що ж стосується загальної політичної активності, то такі практики залучення інтелектуальної молоді до виборчих процесів виявились дієвими в ЄС [1]:

- Співпраця ради Європи та молоді;
- Відкритий метод координації;
- Проекти, які ґрунтуються на цифровій участі молоді: youthpart, Ourspace, PuzzledbyPolicy;
- Національні платформи, наприклад, mysaymk.com (Англія), youngscot.org (Шотландія), salzblog.at (Австрія), vgo.ypart.eu (Німеччина), aloitekanava.fi (Фінляндія);
- Фінська програма eParticipation (електронні послуги та електронна демократія);
- youthbarcamp.eu.

Як ми бачимо, саме цифрове залучення молоді до виборчого процесу, до прийняття державних рішень стимулює виборчу активність молоді та ефективність парламентарів.

Розглянемо конкретні приклади цифрового залучення молоді до виборчого процесу. У Німеччині популярною формою інформування громадян про цінності і програми політичних партій є інтернет-додатки, які допомагають виборцям. Таким чином молодь може зрозуміти, яка партія відповідає їх уподобанням.

Всім партіям розсилається стандартний список питань. Інтернет-додаток дає можливість виборцям відповісти на ті ж самі питання, на які відповіли політичні партії. Потім програма автоматично визначає, яка партія найбільше відповідає інтересам конкретного виборця, і дає додаткову інформацію [4].

Також цікавим громадським інструментом є політично незалежний веб-сайт «Парламентська вахта» (http://abgeordnetewatch.de/), який дає можливість громадянам Німеччини відкрито стежити за діяльністю обраних ними парламентарів на загальнонаціональному рівні, рівні федеральних земель та Європейського союзу [4].

Громадяни надсилають членам парламенту питання на будь-які теми, відповіді парламентарів розміщуються в Інтернеті. Крім того, сайт «Парламентська вахта» публікує результати голосування і приблизний рівень доходів парламентарів. У період передвиборних кампаній

веб-сайт використовують для відстеження поведінки кандидатів. Популярність веб-сайту, створеного двома випускниками університету, стала для членів парламенту дієвим стимулом до того, щоб швидше відповідати на запити виборців. Два провідних німецьких друкованих та он-лайн видання («Шпігель-онлайн» і «Зюддойче цайтунг»), а також 40 регіональних газет регулярно висвітлюють діяльність сайту. Веб-сайт «Парламентська вахта» став високоефективним інструментом підвищення підзвітності парламентарів, змінивши спосіб спілкування представників парламенту з громадянами. Більше 90% членів федерального парламенту відповідають на запитання [4]. Такий інструмент став ефективним механізмом підвищення інтересу молоді до виборчого процесу та підвищення ефективності діяльності парламентарів.

Аналогічні проекти стартували в Ірландії, Австрії, Люксембурзі та Малайзії.

Широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні країн Європейського Союзу підвищує рівень інформованості молоді про політичні процеси, які відбуваються в державі, а також сприяє підвищенню свідомої участі молоді у виборчому процесі.

Для залучення молоді до виборів, необхідно усвідомлення нею своєї громадянської позиції. Вільний вибір передбачає грамотний аналіз ідейного змісту програм кандидатів в органи влади. Для цього молоді люди повинні мати достатній рівень політичної соціалізації, який має на увазі не тільки знання про політику, а й вміння реально оцінювати ефективність реалізації передвиборчих програм кандидатів, що в Європі досягається за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Висновки з даного дослідження. Політична соціалізація заснована на вихованні політичної свідомості молодого виборця, формування почуття громадянськості й патріотизму. І це неможливо без планомірної цілеспрямованої молодіжної політики, як в масштабах країни, так і в масштабах регіонів.

Грамотна молодіжна політика дозволить усунути абсентеїзм серед молоді, розтопити почуття недовіри і зневаги по відношенню до виборів.

Вже зі шкільної лави необхідно знайомити молоде покоління з основними формами участі в політичному житті країни, в тому числі і у виборах органів державної влади не тільки шляхом безпосереднього спілкування, а й за допомогою ініціювання онлайн-платформ, які б стимулювали участь молоді у виборчому процесі, що б звертало увагу парламентарів на важливі для молодих людей питання та підвищувало б їх результативність.

Список використаних джерел:

1. Young people political participation in Europe: What do we mean by participation? [Електронний ресурс] / Analytical paper on Youth Participation in partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of youth. Режим доступу: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7495153/What+is+youth+participation.pdf/223f7d06-c766-41ea-b03c-38565efa971a
2. Youth Electoral Study (YES) – Report 1: Enrolment and Voting. [Електронний ресурс] / Australian electoral commission. – Режим доступу: http://www.aec.gov.au/about_aec/publications/youth_study/youth_study_1/page01.htm
3. Бетехтина А. В., Олухов Н. В. Электоральное поведение молодежи: почему молодежь не ходит на выборы? [Електронний ресурс] / А. В. Бетехтина, Н. В. Олухов // Вопросы управления. 2012. №3(20). Режим доступу: http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2012/03/02/
4. Расширение политического участия молодежи на всех этапах электорального цикла. Руководство по передовой практике (2013). [Електронний ресурс] / Программа развития Организации Объединенных Наций. Режим доступу: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/RS_UN-Youth_Guide-LR.pdf

I.V. Polishchuk. European experience of intellectual youth engagement with the electoral process as a mechanism to ensure the efficiency of parliamentarians' activity

The analysis of trends in the election process in Ukraine has been done. The notion of electoral behavior has been considered and its models have been highlighted. The basic criteria for youth political activity evaluation have been outlined. The study designated the experience of member states of European Union regarding youth engagement with the electoral process, including the method of digital youth participation as a mechanism to ensure the efficiency of parliamentarians' activity.

Key words: election process; electoral behavior; youth political activity; efficiency of parliamentarians' activity.

И.В. Полищук. Европейский опыт привлечения интеллектуальной молодежи к избирательному процессу, как механизм обеспечения эффективности деятельности парламентариев

Сделан анализ тенденций избирательного процесса в Украине. Рассмотрено понятие электорального поведения и выделены его модели. Отмечены основные критерии оценки политической активности молодежи. Определен опыт стран Европейского Союза по привлечению молодежи к избирательному процессу, включая метод цифрового участия молодежи, как механизм обеспечения эффективности деятельности парламентариев.

Ключевые слова: избирательный процесс; электоральное поведение; политическая активность молодежи; эффективность деятельности парламентариев.

АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТОРАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ: КОНСОЛІДАЦІЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПЕРЕВАГИ ВИБОРЦІВ

Дмитро ЄЛЬЧАНІНОВ,
доцент кафедри інформатики та інтелектуальної власності
Національного технічного університету
«Харківський політехнічний інститут»

Визначено особливості етапів консолідації інформації у електоральному процесі. Запропоновано методи та технології, які можна використати у циклі консолідації інформації про переваги виборців для проектування образу кандидата, що забезпечує перемогу на виборах.

Ключові слова: електоральний процес, переваги виборців, консолідація інформації, аналітичне забезпечення, маніпулювання.

Постановка проблеми. Здатність державно-управлінської системи задовольняти потреби громадян вимагає консолідації інформації з усіх сфер життя: економічної, соціальної, геополітичної, екологічної, культурно-духовної. Незважаючи на те, що в теорії та практиці інформаційного аналізу існує багато формалізованих методів, інформаційно-аналітична діяльність дотепер залишається творчим процесом. Обробка неповної, суперечливої, вербальної інформації, яка надходить з різних джерел, значно ускладнює процес аналізу інформації у державному управлінні [1]. Проблема консолідації інформації є особливо актуальною при створенні аналітичного забезпечення електорального процесу, основна функція якого – підтримка проектування образу кандидата, що забезпечує перемогу на виборах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вибір здійснюється на підставі індивідуальних переваг кожного виборця за певним правилом волевиявлення. При цьому не виключено, що один або кілька виборців навмисно можуть приховати свої справжні індивідуальні переваги, щоб досягти бажаного для себе результату виборів [2]. Пересічному виборцю досить важко свідомо змінити свої переваги, навіть коли хтось зможе йому довести, що це варто зробити для досягнення результату, якого цей виборець прагне. До того ж процес «доведення» має бути досить індивідуальним, аби не викликати підозру в інших виборців. Передвиборчу агітацію та антиагітацію («чорний» PR) в певному сенсі також можна віднести до технологій маніпулювання, оскільки всі ці дії спрямовані на зміну індивідуальних переваг виборців, а отже, результату голосування. Зазначені види маніпулювання відносять до так званого маніпулювання свідомістю [3, 4].

Крім того, застосування різних правил голосування (різних правил волевиявлення) для фіксованої системи індивідуальних переваг виборців за інших однакових умов може давати різні результати [5, 6]. Зміна правил голосування та введення до виборчого процесу нових кандидатів належить до маніпулювання процесами [7, 8]. Воно не змінює співвідношення між кандидатами, що існували в індивідуальних перевагах виборців.

В працях вітчизняних і закордонних фахівців постійно наголошується на необхідності розробки та використання нових методів аналізу інформації, що підтримують вирішення складних проблем, з якими сьогодні все частіше стикаються державні управлінці [9–11]. Компанія IBM пропонує використовувати методи бізнес-аналітики та оптимізації для вироблення

урядами адекватних відповідей на ключові стратегічні виклики. Вона має певні програмні і апаратні засоби та перевірену методологію [12, 13].

Сьогодні бізнес-аналітики у професійній діяльності використовують цикл консолідації інформації (рис. 1), основними етапами якого є [14]: з'ясування, накопичення й упорядкування вихідних вимог та даних; виявлення необхідної інформації (формування інформаційних ресурсів); аналіз та синтез інформації (добування та придбання знань); своєчасне забезпечення використання інформації у необхідній формі для підтримки прийняття рішень.

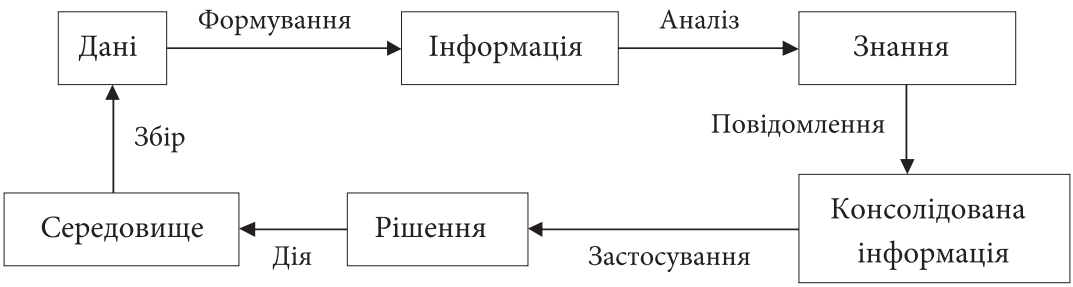


Рисунок 1 – Цикл консолідації інформації

Дотепер невирішеним є питання, що становить **мету роботи** – вибір аналітичних теорій, методів та технологій, які можуть бути використані у циклі консолідації інформації про переваги виборців для проектування образу кандидата, що забезпечує перемогу на виборах.

Етап збору даних

На цьому етапі відбувається збір даних про поточний стан виборчого процесу:

- правило голосування;
- зареєстровані кандидати;
- індивідуальні переваги виборців.

Формально індивідуальні переваги виборця виражаються у критеріях, котрими він оцінює певні явища, значеннями цих критеріїв та їх упорядкуванням (шкал значень). Сьогодні вони зазвичай збираються за допомогою комунікативних методів взаємодії з людьми (соціологічні опитування) або текстологічних методів з паперових або електронних документів (статей, звітів та ін.). З розвитком електронного урядування це можна бути робити шляхом аналізу процесів інформаційної взаємодії органів державної влади і суспільства через щоденне спілкування громадян з офіційними установами, а саме:

- діяльності громадянина у різних типах взаємодій у рамках електронного уряду: уряд – бізнес, уряд – організації, уряд – громадяни, громадяни – громадяни, громадянин – громадянин;
- запитів громадянина до державних установ для одержання необхідної йому інформації та виконання юридичних дії;
- участі громадянина у політичних процесах (зокрема, законотворчих, коли він надає пропозиції при створенні законів або висловлює свою думку при їх обговоренні);
- відповідей громадянина при проведенні опитувань.

На основі інформації про критерії, значення та шкали, котрими користується громадянин, можна передбачити його реакцію на будь-які явища та, як наслідок, маніпулювати діями громадянина шляхом створення об'єктів або виконання дій, що мають певні значення за критеріями, які застосовує цей громадянин [15, 16]. Сьогодні це ще здається майже неможливим, але

мабуть вже ніхто не сумнівається, що «Google знає вас краще за рідних та близьких». Аналіз дій користувача в Інтернеті дозволяє пропонувати йому відповідну рекламу, новини, відеоролики YouTube та багато іншого контенту. З поведінки користувача можна з'ясувати, якими критеріями він керується, коли оцінює певний об'єкт, дію або явище, а також які значення критеріїв для нього більш прийнятні. Володіння цими знаннями дає можливість прогнозувати реакцію користувача та, як наслідок, «вести» його до визначеного результату: придбання товару, ознайомлення з новиною, перегляду відео та ін.

Розглянемо відповідний абстрактний казковий приклад. У країні овочів та фруктів вирішили провести чергові вибори Президента (у два тури за правилом абсолютної більшості). Йде процес висування та реєстрації кандидатів. На даний час на пост Президента претендують кандидати Огірок, Грейпфрут та Лимон. Голосувати мають право 35000 громадян. Аналіз їх поведінки у середовищі е-урядування цієї країни показує, що:

- громадяни оцінюють кандидатів за двома критеріями: смак та колір;
- критерій «смак» має значення: солоний, гіркий, кислий, солодкий;
- критерій «колір» має значення: червоний, оранжевий, жовтий, зелений.

Етап формування інформаційних ресурсів

На цьому етапі зібрані дані впорядковуються та структуруються. Наприклад, визначається, що для 11000 виборців значення критеріїв від кращого до гіршого упорядковуються наступним чином:

- смак: солодкий > солоний > гіркий > кислий;
- колір: червоний > зелений > оранжевий > жовтий.

Для інших 6000 виборців ці значення упорядковуються іншим чином:

- смак: солодкий > солоний > кислий > гіркий;
- колір: червоний > зелений > жовтий > оранжевий.

Ще 10000 виборців упорядковують ці значення таким чином:

- смак: кислий > гіркий > солоний > солодкий;
- колір: жовтий > оранжевий > зелений > червоний.

Нарешті, 8000 виборців мають свій порядок переваг значень:

- смак: гіркий > солоний > кислий > солодкий;
- колір: оранжевий > зелений > жовтий > червоний.

Кандидати за критеріями виборців оцінюються наступним чином:

- Огірок – солоний, зелений;
- Грейпфрут – гіркий, оранжевий;
- Лимон – кислий, жовтий.

Етап виявлення знань

На даному етапі будується база знань. Для цього використовуються процедури добування знань аналітиком у результаті взаємодії з експертом, придбання знань шляхом наповнення бази знань експертом за допомогою комп'ютерних програм, формування знань через автоматичний аналіз даних з використанням спеціальних математичних алгоритмів [17].

Наприклад, з аналізу критеріїв та шкал, якими користуються виборці, випливають їх наступні переваги щодо існуючих зараз кандидатів (від кращого до гіршого):

- 11000 виборців: Огірок > Грейпфрут > Лимон;
- 6000 виборців: Огірок > Лимон > Грейпфрут;
- 10000 виборців: Лимон > Грейпфрут > Огірок;
- 8000 виборців: Грейпфрут > Огірок > Лимон.

Отже, якщо вибори відбувались би зараз, у першому турі Огірок отримав би 17000 голосів; Лимон – 10000 голосів; Грейпфрут – 8000 голосів.

Таким чином, у другий тур вийшли би Огірок та Лимон. За відсутністю Грейпфрута маємо наступні переваги виборців:

- 11000 виборців: Огірок > Лимон;
- 6000 виборців: Огірок > Лимон;
- 10000 виборців: Лимон > Огірок;
- 8000 виборців: Огірок > Лимон.

Отже, якщо вибори відбувались би зараз, у другому турі Огірок отримав би 24000 голосів, а Лимон – 10000 голосів.

Нехай у країні овочів та фруктів існує е-демократія. Вибори проводяться за такою технологією, що дозволяє кожному виборцю перевірити їх результат [18]. Чи можна за таких умов завадити переконливому тріумфу Огірка та зробити переможцем Лимона?

Відповідь: так, можна, якщо спроектувати та ввести у передвиборчу кампанію солодке та червоне Яблуко. Тоді з аналізу критеріїв та шкал випливають наступні переваги виборців щодо кандидатів:

- 11000 виборців: Яблуко > Огірок > Грейпфрут > Лимон;
- 6000 виборців: Яблуко > Огірок > Лимон > Грейпфрут;
- 10000 виборців: Лимон > Грейпфрут > Огірок > Яблуко;
- 8000 виборців: Грейпфрут > Огірок > Лимон > Яблуко.

Отже, у першому турі Яблуко набере 17000 голосів, Лимон – 10000 голосів, Грейпфрут – 8000. Таким чином, у другий тур вийшли би Яблуко та Лимон. За відсутністю Грейпфрута та Огірка маємо таки переваги виборців:

- 11000 виборців: Яблуко > Лимон;
- 6000 виборців: Яблуко > Лимон;
- 10000 виборців: Лимон > Яблуко;
- 8000 виборців: Лимон > Яблуко.

Отже, у другому турі Яблуко набере 17000 голосів, Лимон – 18000.

Основна проблема забезпечення перемоги Лимона – створення кандидата з такими властивостями, щоб вони йому забезпечили займання певних місць в індивідуальних перевагах виборців. Але, як було показано вище, володіння інформацією про критерії, значення та шкали, котрими користуються громадяни, зводить цю проблему к пошуку певної комбінації значень критеріїв у великому, проте скінченному просторі усіх гіпотетично можливих комбінацій. Такі задачі вирішуються за допомогою генетичних алгоритмів, зокрема, при маніпулюванні перевагами виборців [7, 8].

Етап подання консолідованої інформації

На цьому етапі аналітична служба надає замовнику аналітичний документ, який містить осмислені відомості, що засновані на зібраних, оцінених і витлумачених фактах, які викладені таким чином, що можна чітко зрозуміти їх значення для вирішення певної проблеми [19].

У прикладі, що розглядається, ці відомості можна сформулювати так: «За правилом абсолютної більшості серед кандидатів Огірок, Грейпфрут та Лимон у другому турі переможе Огірок. Якщо залучити до кандидатів солодке та червоне Яблуко, тоді у другому турі переможе Лимон».

Етап прийняття та реалізації рішень

На заключному етапі важливе значення має можливість реалізації обраного варіанта, який практично завжди зачіпає інтереси так званих активних груп. Часто їх опір призводить

до того, що найкращій варіант не вдається втілити в життя. У цьому випадку розумно вибрати для реалізації не ідеальний варіант, але який буде виконаний та поліпшить ситуацію (нехай навіть не настільки, як цього хотілося б замовнику).

У прикладі, що розглядається, може бути прийнято рішення про створення кандидата Яблуко, що має бути «солодким» та «червоним». Але чи погодиться людина з такими властивостями брати участь у виборах? Чи взагалі можливо створити хоча би «образ» кандидата с такими властивостями?

Висновки. Особливу увагу треба звернути на юридичний аспект розв'язання розглянутої задачі маніпулювання: створення та залучення нового кандидата до виборчої кампанії є повністю законною дією. Більш того, кандидат Яблуко може обіцяти виборцям що завгодно – він все одно не переможе і йому не треба турбуватись про виконання передвиборчих обіцянок, бо створювався він з єдиною метою – відтягнути на себе голоси від Огірка та забезпечити перемогу Лимона.

Іншим шляхом маніпулювання може бути зміна правила голосування. Але і у цьому випадку виникає питання реалізації: чи можна (та як легко) змінити існуюче правило?

Отже, навіть якщо коли-небудь у практику буде введена технологія чесних виборів, результат яких можна перевірити [18], запропонований механізм маніпуляції залишає лазівку для мистецтва політичного маневрування на основі інформаційно-аналітичних технологій.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягають у вивченні особливості середовища е-урядування та інформаційних технологій, за допомогою яких можна реалізувати запропоновані методи маніпулювання.

Список використаних джерел:

1. Єльчанінов Д. Б. Консолідація інформації у процесах державного управління / Д. Б. Єльчанінов // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4 (35). – С. 47–56.
2. Taylor A. D. The Manipulability of Voting Systems / Alan D. Taylor // The American Mathematical Monthly. – Apr., 2002. – Vol. 109, No. 4. – P. 321–337.
3. Бойко О. Д. Анатомія політичного маніпулювання / О. Д. Бойко. – Ніжин: Міланік, 2007. – 223 с.
4. Кучма Л. О. Маніпулятивні впливи у політичному процесі та способи захисту від них / Л.О. Кучма // Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія: Філософські науки. – 2007. – № 10. – С. 257–267.
5. Мулен Э. Кооперативное принятие решений: Аксиомы и модели / Эрве Мулен. – М.: Мир, 1991. – 464 с.
6. Taylor A. D. Mathematics and Politics: Strategy, Voting, Power, and Proof / Alan D. Taylor, Allison M. Pacelli. – Springer, 2008. – 364 p.
7. Кальниш Ю. Г. Електоральні технології: математичний аналіз проблеми маніпулювання / Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Єльчанінов // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 67–73.
8. Кальниш Ю. Г. Демократичне врядування: проблема маніпулювання / Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Єльчанінов // Демократичне врядування: наука, освіта, практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р.: у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. – К.: НАДУ, 2009. – Т. 2. – С. 8–11.
9. Дітковська М. Ю. Формування та розвиток інформаційних систем в державному управлінні / М. Ю. Дітковська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 3. – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=49.
10. Ильин Н. Основные направления информационного обеспечения органов управления / Н. Ильин // Государственная служба. – 2010. – № 3 (65). – С. 54–57.
11. Grindle M. S. Governance Reform: The New Analytics of Next Steps / M. S. Grindle // Governance:

An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. – 2011. – Vol. 24, No. 3. – P. 415–418.
12. IBM Government Analytics Forum 2015. – Available online: http://www.govexec.com/sponsor-content/ibm-government-analytics-forum-2015/.
13. Єльчанінов Д. Б. Інноваційні інформаційно-аналітичні технології підвищення ефективності публічного управління містом: досвід компанії IBM / Д. Б. Єльчанінов, І. О. Шумаков // Публічне управління: виклики XXI століття: зб. тез XIII Міжнар. наук. конгресу, 21-22 березня 2013 р. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. – С. 263–265.
14. Конкурентная разведка в цикле консолидации информации / Бизнес и безопасность. – 2011. – № 4. – С. 25–28.
15. Єльчанінов Д. Б. Е-урядування як середовище маніпулювання е-демократією / Д. Б. Єльчанінов // Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи: Матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю «Дні інформаційного суспільства-2015», Київ, 19-20 травня 2015 р. / Упоряд.: М.Малюга; За заг. ред. д.держ.упр., проф. Н.В.Грицяк. – «Видавництво «Тезис», 2015. – С. 163–165.
16. Єльчанінов Д. Б. Електронне урядування як засіб маніпулювання / Д. Б. Єльчанінов // Публічне управління: стратегія реформ 2020: зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 356–358.
17. Гаврилова Т. А. Базы знаний интеллектуальных систем / Т. А. Гаврилова, В. Ф. Хорошевский. – СПб: Питер, 2000. – 384 с.
18. Pret A Voter: a Voter-Verifiable Voting System / P. Y. A. Ryan, D. Bismark, J. Heather, S. Schneider, and Z. Xia // IEEE Transactions on Information Forensics and Security. – 2009. – Volume: 4, Issue: 4. – P. 662–673.
19. Баяндин Н. Конкурентная разведка: анализ делу венец / Н. Баяндин // it2b. Технологии разведки для бизнеса. – Режим доступа: http://it2b.ru/blog/arhiv/18.html.

D.B. Yelchaninov. Analytical support of electoral process: consolidation of information on preferences of voters

Features of stages of consolidation of information in electoral process are defined. Methods and technologies which can be used in a cycle of consolidation of information on preferences of voters for design of an image of the candidate ensuring a win on elections are offered.

Key words: electoral process, preferences of voters, consolidation of information, analytical support, manipulation

Д.Б. Ельчанинов. Аналитическое обеспечение электорального процесса: консолидация информации о предпочтениях избирателей

Определены особенности этапов консолидации информации в электоральном процессе. Предложены методы и технологии, которые можно использовать в цикле консолидации информации о предпочтениях избирателей для проектирования образа кандидата, обеспечивающего победу на выборах.

Ключевые слова: электоральный процесс, предпочтения избирателей, консолидация информации, аналитическое обеспечение, манипулирование.

ДО ПИТАННЯ ЗНАЧЕННЯ ТЕХНІК Е-УЧАСТІ ДЛЯ РОЗВИТКУ ДІАЛОГОВИХ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДИ

Антоніна МИТКО,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародної інформації
СНУ ім. Лесі Українки (м.Луцьк)

У статті розглянуто діалогові форми взаємодії влади та громади. Проаналізовано техніки е-участі, наведено приклади успішного використання їх у роботі парламентів та урядів різних країн. Визначено переваги та недоліки електронної участі. Проведено аналіз перспектив технік е-участі для розвитку діалогових форм взаємодії органів влади та громадянського суспільства.

Актуальність теми дослідження. Нові потреби людей вимагатимуть нової організації взаємодії між ними й державою, нової самоорганізації владних структур [1]. Уже сьогодні, як заявив у промові Міністр закордонних справ Канади М. Массе, не залишилось державних органів із обмеженими функціями [2], що не потребують залучення кількох традиційних сфер діяльності держави. Відповідно зросла потреба в новому підході до вивчення завдань і пошуку рішень, який ґрунтувався б на моделях із горизонтальними структурами, здатними до ефективної співпраці, обміну даними та поєднання функцій. Координація горизонталі нині є одним із найважливіших завдань, для неї потрібні нові механізми й новий підхід до систем.

Інформаційні технології спрощують, скорочують, оптимізують, роблять ефективнішими й ближчими до громадянина структури держави, її функції. Вони позбавляють громадян необхідності делегувати доволі значну кількість своїх повноважень чиновникам чи обраним посадовцям. Для забюрократизованого апарату, на нашу думку, це дещо незручно й невигідно, оскільки змусить багатьох людей шукати самореалізації в справах більш значущих, ніж обмін паперами, заповнення й перекладання їх. Суспільство дозріло до того, аби із повною відповідальністю за наслідки вимагати державної системи, схожої на каталізатор. Системи, яка спрямовує й стимулює дію, а не намагається зробити все сама. Вона має належати суспільству – наділяти повноваженнями, а не обслуговувати. І спрямовувати її мають завдання, орієнтовані на результат і розвернені обличчям до громадян [3].

Мета та завдання дослідження. Перспективи оновлення змісту політичної участі громадян у трансформаційних політичних процесах, їх наближення до демократичних стандартів і процедур лежать, на нашу думку, у площині консультативної моделі інформаційної демократії. Саме ця модель володіє всіма потрібними ресурсами й джерелами, здатними стимулювати зацікавленість громадян до участі в процесах політичного управління. Тому метою статті визначаємо здійснити аналіз діалогових форм взаємодії органів влади та громади, вивчити консультативну взаємодію та результати такої співпраці.

Одним із найбажаніших для засвоєння громадянами елементів консультативної моделі і-демократії є діалогова форма політичної участі, яку визначили як процес обміну думками, судженнями, пропозиціями між усіма зацікавленими суб'єктами політичного процесу для аргументованого переконування в правильності вироблених політичних рішень або зміни переконань шляхом сприйняття аргументів іншої сторони діалогу [4, с. 76].

Як показує досвід останніх кількох років, мережа Інтернет надає громадянам хороші можливості для розширення своєї безпосередньої участі в політичних процесах. Прикладами є

он-лайновий доступ до процесів ухвалення рішень, он-лайнові консультації зі щоденних проблем, он-лайновий виклад думок, поглядів і розбіжностей тощо. Сучасна проблема кожної політичної системи полягає в тому, щоб якомога більше зусиль докласти до уникнення можливих маніпуляцій та зловживань у волевиявленні громадян у процесі засновування інформаційної демократії.

Веб-сайти державних органів – це не данина моді, вони несуть велике інформаційно-правове навантаження. Як справедливо зазначає І. Бачило, в умовах інформаційного суспільства особливого значення набуває питання прозорості діяльності органів виконавчої влади. Транспарентність та відкритість владних структур, держави загалом повинні вплинути на стан інформаційної та державної безпеки, на реальність інституту відповідальності як органів державної влади, так і державних службовців [5, с. 288].

Основна перевага консультативної моделі і-демократії – підвищити рівень оперативності обміну інформацією, «прозорості» та доступності останньої для всіх акторів політичного процесу, можливість генерувати інформаційні потоки в обхід державних структур й інші ефекти Інтернету зазвичай трактуються у вітчизняній політичній науці як найважливіші передумови лібералізму й демократії.

Інструментом консультативної моделі і-демократії є *краудсорсинг*. На сьогодні він активно розвивається в якості моделі для вирішення будь-якого виду проблем і завдань, що стоять як перед державою, так і суспільством загалом. У рамках парадигми краудсорсингу рішення задачі передають розподіленій і дуже численній групі людей, за допомогою чого вартість і час досягнення результату радикально знижено. Краудсорсинг – це мобілізація ресурсів людей за допомогою інформаційних технологій з метою вирішення завдань, що стоять перед бізнесом, державою й суспільством загалом. Існує багато способів його застосування, які розрізняють як за тематикою і видом одержуваного результату, так і за категорією залучення люди. Голосування як вид краудсорсингу найчастіше є складовою частиною інших типів, зокрема створення контенту.

Пошук рішення – тип краудсорсингу, що є одним із найбільш інтелектуально ємних і наповнених. Це пов'язано з тим, що сюди зараховують величезну кількість платформ, які закривають будь-які питання, пов'язані з аналізом інформації та пошуком рішення. Це можуть бути як складні наукові завдання, на яких спеціалізуються ресурси «Kaggle», «CrowdFlower», «InnoCentive», «Academy of Ideas» і безліч інших, так і доутилітарні приватні завдання, наприклад: пошук оптимального туру з покупкою авіаквитків, екскурсій, локального трансферу і т. д. Вирішенням таких завдань займається ресурс «Flightfox», а також платформа «DARJEELIN».

Повноправним представником цього типу є платформи, орієнтовані на збір ідей, їхнє структурування, обговорення та вибір найбільш оптимального рішення для компанії. У західній термінології ці процеси мають назву «*відкриті інновації*» *(англ. open innovation)*. Одним із представників когорти платформ, що відповідають за нішу відкритих інновації, є британська компанія «Wazoku». До цього типу також зараховують платформи, що закривають нішу мікрозадач: коли від замовника надходить завдання, воно автоматично розбивається на безліч дрібних завдань, кожне з яких передається для вирішення. Найчастіше ці завдання створюють без застосування механізмів конкурсу. Кожен виконавець отримує завдання і виконує його за певну винагороду, заздалегідь визначену. Сила цього методу ґрунтується на наявності дуже великої бази виконавців, які в мінімальні терміни втілюють завдання в життя. Одним із яскравих представників такого підходу є платформа «Amazon Mechanical Turk» (MTurk).

Основою формування та використання діалогових форм політичної участі є принцип відкритого партнерства влади й громадян, у якому вони є рівними суб'єктами відносин. Кожен із суб'єктів діалогу володіє певними ресурсами, які підтверджують їх суб'єктність та визначають потенціал участі в ньому. Зокрема, інституційні суб'єкти володіють системою особливої політичної інфраструктури; громадяни – правом делегувати повноваження щодо ухвалення

політичних рішень та низкою конвенційних та неконвенційних засобів тиску на владу; громадські організації, інститут політичної експертизи та ЗМІ – можливостями забезпечувати інформаційний обмін між першими двома суб'єктами діалогу, акумулювати й транслювати інтереси громадян до поля політичного дискурсу. Масштаб і характер поширення демократії участі залежить від того, як функціонує система «держава – громадянське суспільство», оскільки тільки останнє спроможне сформувати орієнтації на використання громадянами діалогових форм політичної участі [6, с. 76].

Європейська практика застосування громадянами діалогових форм політичної участі лежить у площині терміну консультування з громадськістю, оскільки реалізується в контексті консультацій із зацікавленими сторонами, які визначено як громадські організації, представники громадськості та громадяни. Варто взяти до уваги те, що механізм консультування є складовою діяльності всіх інституцій ЄС у межах законодавчого циклу, починаючи від визначення напрямів політики й підготовки пропозиції щодо прийняття закону та закінчуючи його впровадженням. Залежно від спрямованості пропозиції мета проведення консультацій – зібрати коментарі/пропозиції або зауваження представників регіональних і місцевих влад, недержавних організацій, асоціацій, окремих громадян, академічних кіл, технічних експертів та представників третіх країн, які можуть бути в цьому зацікавлені [7, с. 215]. Отже, досвід діалогу між владою та громадянами визнає громадян суб'єктами цього діалогу.

Одним із дієвим механізмів взаємодії державної влади з громадянським суспільством, що забезпечує підвищення довіри суспільства до рішень і дій влади, є механізм консультативної взаємодії [8]. Зміст цього механізму, призначеного для здійснення проблемно-орієнтованих взаємодій, полягає в тому, що органи державної влади для взаємних консультацій і обговорень залучають представників професійних спільнот й авторитетних фахівців недержавного сектора.

Для реалізації такого механізму при органах влади створюються постійні або тимчасові громадські консультативно-експертні ради або комісії, спеціалізовані з найважливіших проблемних напрямів діяльності в зоні відповідальності цих органів. Такі консультативні структури формуються, як правило, на тристоронній основі з відповідальних посадових осіб органів влади, представників недержавних професійних об'єднань і наукових організацій та авторитетних фахівців-експертів.

Основне завдання діяльності таких структур полягає у виявленні найбільш гострих професійно-орієнтованих проблем, які хвилюють суспільство, об'єктивному з'ясуванні відносин професійної та широкої громадськості до рішень і дій влади за їхнє вирішення, причин такого ставлення й у визначенні зон можливих компромісів і найменш конфліктних підходів до вирішення виникаючих протиріч.

Для того, щоб консультативні структури могли продуктивно вирішувати свою основну задачу, суб'єкти консультативної діяльності повинні дотримуватись певних правил. Представники державної влади не повинні апріорі негативно сприймати жорсткі та, можливо, неприємні дискусії й ставити перед собою завдання максимально «згладити гострі кути» в ході обговорень. Зі свого боку, представники недержавних об'єднань і організацій та фахівці-експерти не повинні сприймати свою участь в роботі консультативних структур як безпосереднє «входження у владу» і використовувати таку участь для лобіювання та розв'язання окремих проблем своїх організацій, а також як трибуну для висловлення політичних пристрастей і самореклами.

Робота консультативного механізму взаємодії може надавати позитивний вплив на процес досягнення взаєморозуміння й партнерських відносин між державною владою і громадянським суспільством у вирішенні навіть складних для загального розуміння професійно-орієнтованих проблем тільки за умови, що така робота є відкритою та інформаційно прозорою для суспільства, її результати об'єктивно публічно освітлюються [9, с. 76].

Електронна участь громадян у державних справах передбачає три ключові елементи. По-перше, інформація – розміщення на веб-сайтах органів влади інформації, що становить

ключовий інтерес для суспільства. По-друге, е-консультації – механізми та інструменти он-лайнового обговорення суспільно значущих проблем на сайтах органів влади. По-третє, е-прийняття рішень – врахування он-лайнового внеску громадян у процес прийняття рішень, надання постійного зворотного зв'язку.

Залежно від аспектів демократії, що просуваються, консультативна модель і-демократії може використовувати різні технології для: 1) підвищення транспарентності політичного процесу; 2) посилення прямого залучення й участі громадян; 3) удосконалення якості формування думки позиції шляхом відкриття нового простору для інформації та обговорення. Цю триєдність аспектів демократії, забезпечуваних за допомогою специфічних способів і засобів, основаних на застосуванні ІКТ, можна представити у вигляді матриці [10].

Для ефективного застосування досягнень консультативної моделі інформаційної демократії доцільно ширше використовувати один із найпотужніших інструментів взаємодії між державою та громадянським суспільство – *е-консультації*. Якщо раніше, за відсутності можливостей інтерактивного діалогу між владою та громадськістю, для цього вимагались незрівнянно більші людські й фінансові ресурси, сьогодні завдячуючи сучасним інформаційно-комунікаційним технологіям, процес громадських консультацій не так важко організувати й підтримувати. Водночас, такими ж проблемними залишаються питання визначення відповідного контексту консультацій та їх впровадження в управлінські процеси на всіх етапах, під час визначення напрямів, постановки завдань, прийняття та впровадження рішень.

Доцільно зважати на досвід, поширений у Європейському Союзі, Канаді, Австралії, Новій Зеландії. Це традиційна практика консультацій шляхом оприлюднення проектів регуляторних актів, які відповідно до мети консультацій мають назви «білий» чи «зелений» документи. У першому виді документів («білі») окреслено політичні (стратегічні) наміри уряду або пропозиції до впровадження цих намірів. «Зелені» дискусійні документи, у яких запропоновано запитання та альтернативні варіанти відповідей (з інструкціями щодо участі в консультаціях) для цільових груп, які визначають організатори опитування, як правило – уряд. У цих країнах традиційна практика консультацій була ефективно поширена на віртуальне середовище у формі електронної взаємодії державних органів і громади («Консультації для канадців»; «Візьми участь» у Новій Зеландії; «Е-демократичні консультації» у Великій Британії).

Он-лайнові консультації з цільовими групами не повинні бути широко публічними для досягнення ефекту чи користі. Суттєві можливості існують для представницьких груп, що діють від імені більш широких кіл громадськості. Відомі варіанти консультацій з цільовими групами можуть передбачати створення он-лайнових «громадянських журі» або втілення он-лайнових компонентів у діяльність існуючих у реальному житті журі.

Інтерактивними можливостями для консультацій є [11] он-лайнові опитування та дослідження: швидкі й зручні, зазвичай ненаукові, є найбільш поширеним вступом для політичної взаємодії он-лайн.

Ще одним успішним прикладом впровадження інструментів і-демократії на місцевому рівні є проект «Цифрове м. Хугевен» [12, с. 14–16]. У цій місцевій ініціативі використано три форми он-лайнових консультацій:

1) спілкування між громадянством та державними службовцями в так званій е-приймальні відповідно до встановленого розкладу у визначені години;

2) електронні дебати напередодні муніципальних виборів у 2002 р.;

3) поточні дискусії в он-лайні для зареєстрованих учасників (за допомогою електронної пошти).

Суттєвий вплив на процес прийняття рішення на місцевому рівні мали консультації в он-лайні, організовані в Центральному Бакінгемі шкільному округу щодо перегляду розподілу на райони Пенсільванії. Більше 500 коментарів отримано електронною поштою, що дало можли-

вість виявити, де існують проблеми, які вимагають реагування. Разом із тим, були порушені й питання щодо відсутності публічного доступу до отриманих коментарів і як швидко відбудуться публічні слухання про врахування змін, викликаних пропозиціями, отриманими під час е-консультацій [13].

Цікавим прикладом використання е-консультацій у більш широкому контексті участі в політичному процесі прийняття рішень на регіональному рівні є проект у графстві Північний Ютланд (Данія), який здійснюють через веб-сайт www.nordpol.dk. Запорукою його успіху стало залучення до участі громадськості на ранніх стадіях під час формулювання ідеї, розробки змісту, дизайну та впровадження. Веб-сайт розширив публічний простір для громадськості, посиливши можливості для користувачів ініціювати, а також взяти участь в існуючих дискусіях з урядовцями з питань організації управління та консультацій з суттєвих питань розвитку графства, як це передбачено законодавством Данії, яке регулює процедури проведення консультацій.

Наступним потенційно корисним засобом покращення участі громадян у процесі впливу на формування політики є *електронні петиції* (е-петиції). Як правило, для застосування цього засобу використовують Інтернет, завдячуючи якому громадськість і зацікавлені групи можуть ініціювати колективне звернення, зібрати групу прихильників, які згодні підтримати його своїми підписами та направити до відповідного державного органу або на адресу уряду.

Така форма комунікації між громадськістю й владою, у якій ставляться колективні вимоги до уряду, як правило має політичне забарвлення та викликає певний соціальний резонанс. Варто зазначити, що петиції можна розглядати як певну форму колективного вираження волі і впливу на інших суб'єктів суспільних відносин (наприклад, на політичних лідерів, державні установи та громадські організації), здатною виконувати функцію регулювання *(англ. softmlaw)*, лобіювання, просування ідей та інтересів. Потенціал такого виду публічного (саме публічного, а не державного) регулювання потребує окремого ґрунтовного дослідження. Зазначмо лише, що як для будь-якого політичного процесу, для досягнення позитивного результату від використання цієї техніки потрібна належна організація самого процесу: планування, правильний вибір часу й місця, способів залучення учасників, технічних засобів посилення участі і врахування зовнішніх чинників. Завдячуючи ІКТ, цей процес звільнено від обмежень простором і часом, він стає інтерактивним (за бажанням громадян, оскільки не завжди вони використовують зворотній зв'язок), зручнішим та, врешті, ефективнішим.

Вимогою застосування цього інструменту інформаційної демократії є належне юридичне підґрунтя, яке легалізує таку форму комунікації між громадськістю та державними установами, як петиція (колективне звернення). Фактично на них поширюються закони, що регулюють будь-які звернення.

Он-лайнові петиції/звернення. У багатьох країнах громадяни мають юридичне право звертатися до свого уряду та парламенту з петиціями. Хоча в Інтернеті багато сайтів, що дозволяють громадянам розміщувати свої петиції, деякі органи влади, як наприклад, Шотландії та Квінсленда (Австралія) спромоглися адаптувати це юридичне право до он-лайнового світу. Автентифікація є серйозною проблемою для офіційних петицій, що пов'язані з урядовим та парламентським процесом. Замість того, щоб автентифікувати ідентичність кожної особи, що поставила свій підпис в он-лайн, пропонують автентифікувати всю петицію загалом, шляхом верифікації наявності відповідної кількості людей, що вимагається для надання петиції чинності (перевіривши телефонні номери та адреси осіб, які підписались, для визначення достатньої кількості підписів від реальних осіб; шляхом контактування із заявниками для усунення спроб шахрайства).

Попри те, що е-петиції є чи не найсучаснішою технікою консультативної моделі інфодемократії, на практиці можуть виникати труднощі юридичного характеру, насамперед у процедурі збирання підписів. Особливо в Україні, де електронні підписи, а з ними й процедура автентифікації, ще не стали звичайними атрибутами суспільного життя (такою є переваж-

на кількість країн світу). Щоб підтвердити правдивість волевиявлення учасників е-петицій необхідні «традиційні» засоби верифікації (шляхом безпосереднього контакту із заявниками, перевірки адресних даних за допомогою довідкових служб тощо), що можуть застосовуватись у партнерстві з громадянським і приватним секторами.

Відкриті звернення в он-лайн. Якщо громадські слухання он-лайн – переведення реальних слухань в он-лайн середовище, сприйняття відкритих звернень (політичних заяв) в он-лайні є першим кроком у напрямі інтеграції он-лайнової інтерактивності в традиційний процес слухань. Це може спрацьовувати в двох напрямах: люди з віддалених місць можуть подавати інформаційні матеріали перед, під час чи після слухань для включення до стенограми слухань й у зворотному напрямку; люди, що беруть участь у слуханнях, можуть поширювати електронні копії своїх презентацій та заяв для поширення в реальному часі в он-лайн.

Е-прийняття рішень. При прямій демократії участь громадян у процесі прийняття рішень, як правило, обмежується здійсненням голосування. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології дозволяють брати активну участь у процесі обговорення потреб місцевих громад та внесення пропозицій, на основі яких прийматиметься рішення.

Одним із аспектів консультативної моделі є залучення громадян до прийняття важливих стратегічних рішень із питань державного та регіонального розвитку шляхом можливості обговорення рішень міської ради, парламенту за посередництвом форумів, блогів та чатів. Так, у грудні 1997 р. у Великій Британії було запущено проект «UKCOD» [14], що став кращим прикладом світового партнерства за участю національного уряду, який в он-лайні надавав консультації для Кабінету Міністрів. Думка громадян сайту дозволяє забезпечити громадський уряд із зворотним зв'язком пропозиціями щодо свободи інформації. На нашу думку, цей проект мав сильний вплив на розвиток і-демократії в інших країнах Європи.

Набагато цікавішою для громадян є участь в обговоренні питань місцевого розвитку, що може виступати сильним аргументом на користь впровадження інструментів і-демократії на місцевому рівні моделі. Наприклад, досвід м. Джесі в Італії, де розвиток громадянської мережі створив демократичний простір для обговорення та взаємодії між громадянством та урядом, і де велика кількість відвідувань веб-сайту та активна участь громадян у відкритих дебатах засвідчили успіх проекту [15].

Із метою стимулювання обговорення рішень голландський уряд запровадив програму «e-Citizen». Це незалежний форум, який залучає громадян до політичного процесу, вони мають змогу надавати поради державним органам і контролювати досягнутий прогрес [16]. Започаткувавши програму «e-Citizen», голландський уряд визнав важливість створення прозорих офіційних веб-сайтів як способу зміцнення громадської довіри. Відтак, у 2007 р. запроваджено набір web-стандартів. Вони є обов'язковими для всіх урядових веб-сайтів і нараховують 125 вимог, які охоплюють усі аспекти цифрового спілкування: доступність, прозорість, ясність, відкритість і передбачуваність. Для вимірювання ефективності своїх веб-сайтів голландський уряд використав метод самооцінки, який включає 78 зі 125 критеріїв виміру ефективності.

Тісний зв'язок між прозорим наданням інформації та прозорими веб-сайтами державних органів зокрема підтвердило дослідження, яка провела в США Федеральна комісія зв'язку. Після аналізу даних, отриманих від 36000 відвідувачів федеральних веб-сайтів, 14 відомств-учасників з'ясували, що коли громадяни бачать високу прозорість федерального веб-сайту, вони на 85 % більш задоволені, ніж ті, хто низько оцінює рівень його прозорості. Громадяни, які сприймають федеральний веб-сайт як дуже прозорий, як правило, більше довіряють загальній діяльності уряду (46 %) і в майбутньому більше схильні до участі в співробітництві з цим відомством шляхом висловлення своїх думок та ідей через Інтернет або поза ним (40 %). Ці типи поведінки та відношення громадян кваліфікують як «священний грааль відкритого, економічного, демократичного та ефективного уряду» [17].

Наприклад, в Російській Федерації ще у лютому 2011 р. на сайті «Путін повинен піти» запущена «Політична мережа прямої електронної демократії», що об'єднує підписувачів однойменного звернення до громадян Росії від 10 березня 2010 р. Стратегічною метою мережі оголошено проведення достовірно демократичних виборів усіх рівнів влади в країні, формування гарантованої Конституцією РФ демократичної, соціальної, правової держави, а фактично – відставка В. Путіна [18].

Ще одним із механізмів участі громадськості в прийнятті рішень є *е-нормотворення (англ. e-rulemaking)*, яке дозволяє громадянам впливати на процес ухвалення нормативно-правових актів. У цьому інструменті е-врядування поєднано ключові елементи демократичного впливу на процес прийняття рішень, що притаманні е-консультаціям та е-голосуванню.

Завдання, які виконує механізм е-нормотворення в рамках процесуальної моделі, такі:

- посилення демократичної легітимності, яке можна досягнути через: 1) кращого розуміння громадськістю процесу нормотворення; 2) збільшення якості та кількості коментарів громадськості в процесі нормотворення; 3) додавання більшої інтерактивності процесу надсилання коментарів і покращення його широкого обговорення; 4) збільшення можливостей більш демократичних підконтрольних інституцій, таких як Конгрес чи Президент, для нагляду за регуляторним процесом;
- вдосконалення рішень, що приймаються з точки зору оцінки впливу регуляторного акту на розв'язання проблем і покращення фінансової ефективності регуляторної політики;
- зменшення адміністративних витрат. Використання ІКТ у регуляторному процесі дозволяє більш ефективно обробляти документи та поширювати їх між особами та інституціями, що беруть у ньому участь;
- посилення рівня дотримання встановлених правил. Вимогою для належного виконання встановлених правил є їх чітке й однозначне розуміння. Вирішення цієї мети можна досягнути як збільшеною доступністю роз'яснень, коментарів у он-лайні, так і можливістю отримання більш докладних інструкцій для дотримання правил [19].

Отже, оскільки проблема е-участі є наріжним каменем інформаційної демократії, взаємодія між владою та громадськістю – важливий показник демократичності та легітимності врядування. Ця парадигма спирається на розуміння процесу управління як комунікації, вектори якої спрямовані не лише на внутрішньо системну організацію процесу впорядкування діяльності державного апарату та регулятивного впливу на діяльність суб'єктів недержавного сектору, але й на горизонтальне поширення інформації, що перетинає кордони владної компетенції державних органів та спонукає до контакту з суспільно-громадськими інституціями та приватними організаціями, залучаючи до участі громадськість із недержавних (неприбуткового та приватного) секторів.

У цьому неминуче проявляється діалектичне протиріччя, коли держава повинна поєднувати функцію «публічного керівника» розвитком усього суспільства з функцією однієї зі сторін соціального контракту на засадах партнерського рівноправ'я з іншими акторами, зокрема бізнесом та громадянським суспільство. Зрозуміло, що ця партнерська рівність є якраз одним із тих чинників, що дає підстави оцінити легітимність врядування, відповідність інтересам розвитку суспільства та ефективність діяльності державного сектору.

Список використаних джерел та літератури:

1. Mytko A. Information support of e-participation of citizens in public affairs / A. Mytko // The Copernicus: [Journal of Political Studies]. – № 2(6). – 2014. – Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014. – P. 215–223.
2. Тапскотт Д. Электронно-цифровое общество. Плюсы и минусы эпохи / Д. Тапскотт. – К.: INT Пресс – Москва: Релф бук. – 1999. – 432 с.

3. The information society [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu.int/en/comm/dg10/infcom/euromove/info-soc/en/infosoc.htm#ch9.
4. Ротар Н. Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні / Н. Ротар // Політичний менеджмент. – 2007. – №1. С. 75–92.
5. Богдановская И. Ю. Информационное общество и государство. «Электронное государство» / И. Ю. Богдановская // Общественные науки и современность. – 2004. – № 6. – С.105–111.
6. Там само.
7. Документ для консультацій: Зміцнення культури діалогу – пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів консультацій, які проводяться Європейською Комісією із зацікавленими сторонами // Громадські ради в Україні. Довідник / [Упорядник М. Дациба] – К. : УНЦПД, 2003. – С. 214 – 227.
8. Митко А. М. Наукові розвідки теорії гейткіперів / А. М. Митко // Науковий вісник Одеського державного економічного університету. – Одеса, 2012. – №2 (154). – С. 94–101
9. Нисневич Ю. А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 1 (6) – С. 68–80
10. Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe // E-democratizining the Parliaments and Parties of Europe. – Geneva & Florence. – Oct. – 2003. – 45 p.
11. Clift S. Online Consultations and Events Top Ten Tips for Government and CivicHosts v1.1 [Electronic resource] / S. Cliff. – Mode of access: http://www.publicus.net
12. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / [За ред. к. ю. н. А. В. Пазюка]. – К.: МГО «Прайвесі Юкрейн», 2004. – 206 с
13. Clift S. The E-Democracy E-Book: Democracy is Online 2.0 [Electronic resource] / S. Cliff. – Mode of access: http://www.publicus.net
14. Clift S. Democracyis Online 2.0 [Electronic resource] / S. Cliff. – Mode of access: http://www.publicus.net/articles/democracyisonline.html/.
15. Riley Th. B. E-Governance to E-Democracy: Examining the Evolution [Electronic Resource] / Th. B. Riley, C. G. Riley // International Tracking Survey Report '03. – №5. – Commonwealth Centre for E-Governance. – 2003. – Mode of access http://www.electronicgov.net
16. Шемшученко Ю. С. Декларація принципів: Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті [Зб. законод. актів] / [За ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа]. – К.: Юридична думка, 2005. – с. 104
17. Трухманов В. Світовий досвід електронної демократії [Елекронний ресурс] / В. Трухманов // Center for Information and Social Programs. – Режим доступу: http://www.cisp.org.ua/cisp/news.nsf/c350cde975b6be73c225755d00495127/062aee0a4db29bc5c22575df0032f31b?OpenDocument.
18. Правила работы сети прямой электронной демократии «Путин должен уйти». [Элекронный ресурс] – 30.10.2011. – Режим доступа: http://sos.putinavotstavku.org/ucp.php?mode=register.
19. Coglianese C. E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process. Regulatory Policy Program Working Paper RPP200402 / C. Coglianese. – Cambridge, MA:Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government,Harvard University, 2004. – 66 p.

*A. Mytko***.** The question e-technics value for participation of interactive form of interaction between government and communities. The article is about dialogue forms of cooperation between government and community. The analysis technique of e-participation, are examples of successful use in the parliaments and governments of different countries. Advantages and disadvantages of e-participation. The analysis of the prospects of e-participation techniques for the development of interactive forms of interaction between government and civil society.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПИТАНЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Ірина КОЛЬЦОВА,
Аспірантка кафедри міжнародної інформації
СНУ ім. Лесі Українки

У даній статті досліджується сучасний стан нормативно-правової бази з питань інформаційної глобалізації в Україні, розкривається ступінь розробленості законодавства у питаннях глобалізації. Визначається поняття, зміст і сутність феномена інформаційної глобалізації.

Ключові слова: глобалізація, законодавство, законодавча база, інформаційна глобалізація, інформаційне суспільство

Постановка проблеми та її значення. Для України від моменту набуття незалежності проблема самоідентифікації та створення власного іміджу стоїть надзвичайно гостро. Формування інформаційного поля України в стихійному форматі становить потенційну загрозу суспільству, оскільки призводить до погіршення його соціально-психологічного середовища. Необхідною умовою становлення ефективного інформаційного суспільства є законодавчо закріплена послідовна державна стратегія розвитку.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Оскільки основні теоретичні напрямки осмислення процесів і змісту інформаційної глобалізації набули найбільшого поширення в країнах Заходу, тож більшість цих напрямків вибудовувалося на основі теорії модернізації (Т. Парсонс [1], У. Ростоу [2], С. Айзенштадт [3]). Процеси глобалізації, їх значимість для України знайшли відображення в публікаціях цілого ряду українських авторів. Серед них вирізняються роботи Б.О. Парахонського, В.Г.Андрійчука, С. Біляцького, В.Олефіра, Макаренко Є. А., Є. Б. Тихомирової, В. К. Гури. Підтверджує значимість цих процесів і діяльність Міжнародної літньої філософської школи «Глобальні трансформації сучасного світу».

Слід зазначити, що юридично закріплені норми до вивченння інформаційної глобалізації вивчені ще недостатньо.

Мета дослідження. Аналіз національної практики формування законодавчої бази процесу інформаційної глобалізації в Україні. Для досягнення даної мети передбачається вирішити такі завдання:

- Дослідити здійснення нормотворчої діяльності в інформаційній сфері з точки зору системності;
- Виявити рівень узгодженості понятійно-категоріального апарату нормативно-правових актів щодо інформаційної діяльності;
- Узагальнити засоби для створення адекватного образу держави та його інтенсивне просування в глобальному інформаційному просторі;
- Узагальнити формування почуття поваги громадян до самих себе та до країни, в якій вони проживають
- Встановити роль процесу створення загальнодержавної стратегії в питаннях інформаційної глобалізації суспільства.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Європейське співтовариство з 1994 року визначило пріоритетним завданням побудову інформаційного суспільства. У США, 66 Франції, Німеччині, Великобританії існують чіткі схеми державного управління інформаційними системами, збору та розповсюдження наукової, науково-технічної, правової інформації та створення умов для забезпечення зруч-

ного доступу до неї. Приблизно з цього ж часу побудова інформаційного суспільства відбувається і в нашій державі. Загалом, інформаційне законодавство України нині містить близько 4 тис. нормативно-правових актів, які безпосередньо чи опосередковано регулюють суспільні інформаційні відносини. Як свідчать результати досліджень, нині у правовому регулюванні інформаційних відносин в Україні існує низка організаційних, нормативних, процесуальних та інших проблем, які потребують комплексного опрацювання, зокрема: 1) нормотворча діяльність в інформаційній сфері нерідко здійснюється за відсутності загальнодержавної системності, шляхом фрагментарного вирішення наявних проблем в окремих законах та інших правових актах; 2) різні правові акти, що регулюють інформаційні відносини, приймалися впродовж 20 років без достатньої узгодженості понятійно-категоріального апарату і застосовують ряд термінів, які є недостатньо коректними та неоднозначно сприймаються учасниками інформаційної діяльності; 3) відсутнє спеціальне законодавче регулювання діяльності, пов'язаної з використанням глобальних інформаційних мереж і наданням відповідних послуг в економічній та фінансовій сферах, що призводить до правопорушень та соціальних конфліктів у вказаних інформаційних відносинах; 4) нормотворчий процес в інформаційній сфері нерідко здійснюється без належного узгодження з нормами міжнародного інформаційного права і положеннями правових актів Європейського Союзу; 5) норми законодавства щодо захисту персональних даних потребують гармонізації з положеннями відповідних стандартів країн ЄС, розробки і введення правових механізмів реалізації людиною права власності на її персональні дані; 6) недостатньо врегульованими є проблеми забезпечення інформаційної безпеки, протидії правопорушенням та юридичної відповідальності в інформаційній сфері. 6 За цих умов актуалізується проблема кодифікації інформаційного законодавства України. Для її вирішення розроблено та опубліковано проект Концепції кодифікації інформаційного законодавства.

Так, І розділ Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» закріплює як один із головних пріоритетів України прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвиткові та підвищуючи якість життя. У ст. 2 Закону України «Про Національну програму інформатизації» вказується на важливість формування в нашій державі власної Національної програми інформатизації, яка являє собою комплекс взаємопов'язаних окремих завдань (проектів) інформатизації, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної інформаційної інфраструктури України, з метою здійснити необхідні умови для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави. Тож був створений Центр розвитку інформаційного суспільства Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут; ключовими проблемами цікавиться Верховна Рада Україна, проводячи по цих питаннях парламентські слухання і схвалюючи на основі них відповідні рекомендації для Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Національної комісії з питань регулювання зв'язку України, Служби безпеки України тощо. 14 січня 2015 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України», відповідно до якої створено Міністерство інформаційної політики України (далі МІП) та затверджено відповідне Положення.

Згідно з Положенням, МІП є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема, з питань поши-

рення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів.

Разом з тим бурхливий розвиток і розповсюдження ІТ спричиняє й значні ризики, пов'язані передусім з інформаційною безпекою держави, а також з інформаційно-психологічною безпекою суспільства та громадян. Усі розвинені країни світу нині мають нормативно затверджені національні стратегії побудови інформаційного суспільства, усіляко й системно сприяють подальшому розвитку його елементів, тоді як проблемою решти країн тією чи іншою мірою стає так званий цифровий розрив (або «інформаційна нерівність») – відставання у даній галузі. Вкрай важливою в контексті інформаційної безпеки людини, суспільства, держави та міжнародної спільноти є проблема протидії інформаційному насиллю, інформаційним операціям та інформаційним війнам

Протягом останніх років Україна стабільно утримує середні позиції у світових рейтингах розвитку інформаційного суспільства, причому результати наведених вище вимірювань свідчать про те, що позитивна динаміка забезпечується за рахунок «наздоганяючого» запровадження, приміром, телекомунікацій чи стільникового мобільного зв'язку[4]. Водночас деякі амбітні проекти, що мають форсувати розвиток ІТ в Україні (наприклад, національний проект «Відкритий світ» – створення всеукраїнської інформаційно-комунікаційної освітньої 4G мережі технології четвертого покоління), є доволі сумнівними з точки зору можливості їх повноцінного технологічного забезпечення. До того ж, рейтинги свідчать, що протягом трьох останніх років на тлі решти країн темпи зростання ІС в Україні постійно сповільнюються

Орієнтація України на створення інформаційного суспільства й інтеграцію до європейського інформаційного суспільства вперше була передбачена Стратегією інтеграції України до ЄС (розділ 13), вперше ухваленою у 1998 р. Цей документ вимагав дотримання Україною нових вимог ЄС до сфери інформаційної політики та інформаційної безпеки. Уже тоді було зрозуміло, що Українська держава не увійде до світового та європейського інформаційного простору на рівноправній основі без інтенсивного запровадження в усі сфери життя *інформаційно-комунікаційних технологій*, істотної перебудови системи державної інформаційної політики, необхідності зміцнювати прямі й зворотні зв'язки між владними структурами та суспільством, вирішення проблем ефективного розвитку національної інформаційної інфраструктури, створення інформаційно-аналітичних систем органів державної влади, прискорення процесів модернізації матеріально-технічної бази, надійного захисту інформаційних ресурсів. Нині сфери *інформаційно-комунікаційних технологій* та розвитку інформаційного суспільства регулюються такими базовими законами України:

1. «Про Концепцію Національної програми інформатизації»;
2. «Про Національну програму інформатизації»;
3. «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки»;
4. «Про електронні документи та електронний документообіг»; «Про електронний цифровий підпис»;
5. Закон України «Про інформацію»;
6. «Про захист персональних даних»;
7. «Про доступ до публічної інформації»;

За відсутності більш фундаментального документа можна назвати тимчасовою національною стратегією побудови інформаційного суспільства Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (від 09.01.2007 р. № 537-V), на основі якого уряд прийняв відповідний план втілення його в життя. Зазначеним законом встановлені основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні:

- прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;
- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція зі світовою інфраструктурою;
- державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, фінансових і банківських послуг тощо);
- створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;
- збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування; державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;
- використання ІКТ для удосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади й органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;
- досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;
- захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»;
- удосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;

Водночас варто наголосити, що названі кроки, попри всю їхню важливість, є все ж фрагментарними і чинна нормативно-правова база галузі залишиться неповною, неефективною й суперечливою, допоки не буде введено в дію три систематизуючі нормативні документи.

По-перше, Інформаційний кодекс України, що законодавчо закріплено в «Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» Для цього, у свою чергу, необхідно: 1) визначення внутрішньої структури та ієрархії актів інформаційного законодавства України на рівні правової доктрини; 2) прийняття необхідних змін та доповнень до законів України, що регулюють інформаційні відносини (щонайменше – нової редакції базового Закону України «Про інформацію», який навіть з останніми змінами 2005 р. багато в чому є застарілим); 3) інкорпорація галузевого законодавства, тобто визначення відповідної сукупності нормативно-правових актів і розміщення її у Зводі законів України в якості окремого розділу – «Інформаційне законодавство». Такі кроки дозволять упорядкувати інформаційні відносини в Україні у рамках чіткої ієрархії законів і єдиної системи правових норм і понять.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Необхідною є модернізація та доповнення національної нормативно-правової бази за названими напрямками. Для України питання законодавчого закріплення питань інформаційної глобалізації набуває національного виміру, оскільки суттєвою проблемою при розбудові вітчизняного інформаційного суспільства є фактична невідповідність між заявленою ціллю та змістом даного терміна. Незважаючи на те, що теза про «*інформаційне суспільство*» є домінуючою у більшості профільних державних документах, на практиці все зводиться переважно до суто технологічних процесів «інформатизації», або, інакше кажучи, інфраструктурного розвитку та вимірюванню кількості інформаційно-обчислювальної техніки на одиницю населення. Має бути подолане це застаріле, суто технократичне розуміння самого феномену *інформаційного суспільства* та пов'язаних з ним перспектив розвитку. Водночас вона все ж має базуватися на нині чинних базових профільних законодавчих актах, продовжувати і розвивати (або коригувати) їх основні їх положення.

Список використаних джерел:

1. Парсонс Т. Общий обзор. В кн.: Американская социология. Перспективы. Проблемы. Методы. / Т. Парсонс. – М., 1972. – 362 с.
2. Eisenstadt S. N. A Reappraisal of Theories of Social Change and Modernization / S. N. Eisenstadt // Social Change and Modernity / Ed. by H. Haferkamp, N. J. Smelser. Berkeley: University of California Press, 1992. — P. 412–430.
3. Rostow W. Politics and the Stages of Growth. / W. Rostow. – Cambridge: Cambridge University Press, 1971. – 424 p.
4. Макаренко Є. А. Міжнародні інформаційні відносини: структура, тенденції, перспективи: [Монографія] / Є. А. Макаренко. – К.: Наша культура і наука, 2002. – 452 с.
5. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (від 09.01.2007 р. № 537-V). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16
6. Сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rada.gov.ua/

This article is dedicated to the question of the current state of the legal framework of information globalization in Ukraine, revealed the level of legislation globalization. Determined concept, content and nature of the phenomenon of informational globalization.

Key words: globalization, legislation, legal framework, informational globalization, informational society

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Лідія ДАНИЛЕНКО,
доктор педагогічних наук, професор,
заступник завідувача кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові України

У статті актуалізована проблема відповідальності народного депутата як представника правлячої еліти, висвітлено її основні види – моральна, юридична, професійна, розглянуто особливості реалізації принципу депутатської відповідальності в Україні.

Ключові слова: відповідальність, види відповідальності, народний депутат України, правляча еліта.

Постановка проблеми. Відповідальність виступає найважливішою моральною та соціально-психологічною якістю особи, яка виражає її свідоме ставлення до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм та цінностей; означає усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства та соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи.

У зв'язку з євро інтеграційними процесами, розпочатими в Україні після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (ЄС) у 2014 році, виникла потреба у формуванні єдиних цінностей, які переважають в державах-учасницях ЄС. Це цінності: входження до європейської системи безпеки; радикальні перетворення на шляху демократичного розвитку; вдосконалення політичної системи та сфери захисту прав людини; формування сучасної моделі менеджменту та ведення бізнесу; закріплення міжнародного образу країни як конкурентоспроможної та інвестиційно-привабливої.

Досягнення цих цінностей не можливе без формування у представників народу (народних депутатів) почуття відповідальності. Головним, у цьому, постає усвідомлення відповідальності народними депутатами своїх повноважень не лише як морально-етичної особистісної характеристики, а як одного з основних індикаторів реалізації демократичних цінностей.

Мета дослідження: виокремити основні характеристики відповідального ставлення народних депутатів до виконання своїх повноважень та охарактеризувати її основні види – моральну, юридичну, професійну.

Аналіз досліджень та публікацій.

Вперше відповідальність професіонала була сформульована більше 2,5 тис. років тому, в знаменитому вислові Гіппократа: «primum non nocere» (не завдай шкоди) [1]. Згодом, П.Друкер [2], досліджуючи проблему відповідальності менеджерів, стверджував, що ранні дискусії з даної проблематики концентрувалися, в основному, на трьох напрямах: перший – на співвідношенні норм приватної та публічної етики; другий – на передачі частини відповідальності менеджерами верхніх рівнів управлінської ієрархії вниз; третій – на вирішенні соціально значущих проблем у суспільстві та формуванні відповідних професійних якостей суб'єктів державного управління.

Проблемами персональної відповідальності у державному управлінні опікувались К.С.Бєльський [3], Дж. Ледда [4], Х Ленк [5], О.Е.Лейста [6] та ін.

На сучасному етапі формування знань про відповідальність суб'єктів державного управління, у тому числі, народних депутатів, цікавими є роботи С.Д.Дубенко [7], О.Ю.Оболенського [8], В.А.Гошовської [9] та ін.

Особливого значення в сучасній науковій літературі набуває праця з елітознавства вітчизняних науковців, в якій до представників владної еліти відносено: політичну еліту, яка виступає суб'єктом представницької влади у парламенті й інших виборних органах влади; адміністративно-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом адміністративної влади в різних галузях господарства та рівнів територіального управління; політико-управлінську еліту, яка виступає суб'єктом державної влади на рівні державних інституцій різних рівнів [10].

Разом політична, адміністративно-управлінська та політико-управлінська еліти – це владна еліта, яка в державах-учасницях ЄС є достатньо самостійною, вищою, відносно привілейованою групою фахівців (державних діячів та політиків міжнародного рівня), наділеною особливими психологічними якостями та сформованими цінностями.

Головними якостями владної еліти є морально-етичні, які ґрунтуються на гуманізмі, відповідальності та чесності. Саме ці якості залишаються найважливішими для представників владної еліти протягом багатьох століть.

Виклад основного матеріалу.

Наукові пошуки в сфері юриспруденції, державної служби та управління, соціології, психології висвітлюють окремі аспекти проблеми соціальної відповідальності народного депутата, такі як:

- моральна відповідальність, що представляє внутрішні переживання особи за свої вчинки й асоціюється з її совістю;
- правова відповідальність, що виражає юридичну оцінку дій особи;
- професійна відповідальність, пов'язана з творчою реалізацією особою своєї професійної ролі.

Моральна відповідальність пов'язана з етичними та професійними якостями особистості, її властивостями та формою прояву локус-контролю – здатності особи бути відповідальною чи приписувати відповідальність зовнішнім силам.

Схильна особистість до зовнішнього локус контролю, як правило, характеризується такими рисами, як непевність у своїх можливостях, неврівноваженість, прагнення відкласти реалізацію намірів на невизначений термін, тривожність, підозріливість, конформність, агресивність. За неможливості впливання на перебіг подій, у таких осіб переважно формується безпорадність та зниження пошукової активності, на відміну від осіб із внутрішнім локус контролем, які, як правило, приписують відповідальність до власних здібностей та завжди шукають причини поведінки в собі. Такі особи впевненіші в собі, послідовні та наполегливі в досягненні поставленої мети, схильні до самоаналізу, врівноважені, товариські, доброзичливі та незалежні.

Показано, що внутрішній локус контролю є соціально схвальною цінністю. Особи з внутрішнім локус контролем частіше досягають творчих та професійних успіхів. Однак, на жаль, у більшості народних депутатів, переважають характеристики зовнішнього локус контролю, про що свідчать їх виступи, пов'язані з так званими «попередниками» і недостатня самокритика на адресу власних дій.

Моральна відповідальність постає у структурі особистості провідною цінністю та характеризує її соціально-моральну зрілість. Така проблема етичного порядку, що виникає у суспільному житті, призводить до необхідності ухвалення кодексів етичної відповідальності для представників ряду професій. Такі кодекси були прийняті в різній формі, згідно відповідним професіям та існуючим у тій чи іншій сфері етичним проблемам. Існування даних кодексів визнається важливим чинником зміцнення статусу даної професії.

Народний депутат України – це не професія. Але перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України (далі – ВРУ) присягу на вірність Україні, в якій зобов'язуються усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу; додержуватися Конституції України [11] та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників.

Після виголошення присяги народного депутата України перед відкриттям першої сесії новообраної ВРУ та скріплення присяги своїми підписами під її текстом починаються їх повноваження та відповідальність.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Юридична відповідальність народного депутата України настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов'язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з іншого боку, як передбачений нормами права обов'язок суб'єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки, які виражені у позбавленні його свободи, майнової незалежності тощо.

Юридична відповідальність виникає та реалізується лише на основі та в межах норм права і визначається санкціями правових норм, здійснюється у спеціальних процесуальних формах, з дотриманням як національного (внутрішньодержавного) права, так і міжнародних норм.

Народні депутати України згідно Закону України «Про народного депутата» [12] мають державний імунітет та не несуть цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Народні депутати України:

- здійснюють свої повноваження на постійній основі;
- не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;
- у разі порушення вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

У разі, коли ВРУ надає дозвіл на зняття державного імунітету з народного депутата, тоді настає юридична відповідальність, за дії, які вчинено під час здійснення народним депутатом своїх повноважень, що проявляються в недотриманні встановлених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативно-правовими актами заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків.

Професійна відповідальність народного депутата України детермінується повноваженнями, якими наділений той чи інший суб'єкт діяльності. Тому не випадково, як відзначає П.Друкер, «в політичному словнику немає такого терміну «відповідальність», а є термін «відповідальність і повноваження» [2].

Під повноваженнями розуміють органічне право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань. Важливим є те, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, який займає її в даний момент. Це відображено в старій військовій приказці – «честь віддається мундиру, а не людині». Коли особа змінює роботу, вона втрачає повноваження старої посади та отримує повноваження нової.

Народний депутат України обирається відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України » і є представником Українського народу у ВРУ й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Кон-

ституцією України та законами України відповідно до ч.1 ст.1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р., зі змінами і доповненнями [12].

Для виконання обов'язків, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, та роботи з виборцями депутат наділений широким спектром повноважень згідно ст. 15-17 Закону України «Про статус народного депутата України». Зокрема, правом:

- депутатського звернення та депутатського запиту;
- невідкладного прийому з питань депутатської діяльності посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, розташованих на території України незалежно від форми власності;
- безперешкодного відвідування органів державної влади місцевого самоврядування, підприємств, установ, незалежно від форми власності, огляд обшук речей народного депутата забороняється, за винятком об'єктів щодо яких встановлений режим секретності чи спеціальний режим (атомні електростанції, установи виконання покарань, тощо). Згідно з рішенням Конституційного суду України № v012p710-03 відвідування таких об'єктів здійснюється з додержанням режиму доступу до цих об'єктів, наприклад отримання спеціального дозволу у керівника об'єкта, при цьому дозволяється огляд речей, обшук народного депутата.

Народний депутат України має право:

- порушувати питання про необхідність проведення перевірок дотримання законів органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності;
- брати участь у розгляді органами державної влади, місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців, які до нього звернулись, і інших питань пов'язаних з виконанням депутатських обов'язків;
- брати участь та ініціювати парламентські слуханнях у ВРУ (ст.233-236 Регламенту ВРУ), брати участь в обговореннях кандидатур, які призначаються чи згода на призначення яких дається ВРУ (ст.212; ч.2,ст.209 Регламенту ВРУ), брати участь у розгляді ВРУ питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, за результатами якого Уряд може бути відправлений у відставку (ст.232 Регламенту ВРУ), слуханнях щодо виконання державного Бюджету.

Будь-яка професійна відповідальність обов'язково передбачає: підзвітність; прийняття оцінки компетентного органу; понесення, у разі негативної оцінки, відповідного покарання.

Таким покаранням для народного депутата України може бути притягнення його до адміністративної відповідальності шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення, за винятком притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт (рішення Конституційного суду України). На притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт, також потрібна згода ВРУ.

У решті випадків у цивільних, господарських, кримінальних справах, що стосуються особисто народного депутата, має такий самий правовий статус як звичайний громадянин, за винятком примусового його приводу до суду, у разі нез'явлення його в судове засідання без поважних причин за судовою повісткою. Народний депутат може бути відповідачем у суді за цивільними справами, господарськими справами. Кожен може припинити неправомірне посягання народного депутата щодо майна життя та здоров'я, честі та гідності, його чи інших громадян.

Як висновок відмітимо, що відповідальність народного депутата України:

- завжди пов'язана з нормами його діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують;
- вводиться там, де існують норми, які переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом;

- характеризується каузальним зв'язком, який трактується як діяльністю, так і бездіяльністю, внаслідок якої відбуваються зміни у зовнішньому світі;
- залежить від наявності належного контролю за його діяльністю;
- частково передбачає наслідки дій контролюючих органів (суспільства, громади, політичної партії, парламентської фракції тощо);
- має відповідні рівні (наприклад, необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, халатність, безконтрольність, обман, згубність тощо);
- завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

Також відмічаємо, що сутність поняття відповідальності тяжіє до категорії етики і права, що відображає особливе соціальне та морально-правове ставлення особи до суспільства, яке характеризується виконанням свого морального обов'язку та правових норм; здатність людини свідомо (добровільно) виконувати певні вимоги та здійснювати поставлені перед нею завдання.

Щодо соціальної відповідальності народного депутата України, то вона являє собою вираз його цілісності, єдності свободи та вчинку; є однією з найважливіших якостей; характеризує здатність до самоконтролю, саморегуляції, самообмеження у своїх діях; потребує дисциплінованості; характеризується наявністю правових норм та специфічних професійних норм (повноважень, компетентностей), регулюючих поведінку суб'єкта парламентської діяльності.

На жаль, наші спостереження за діяльність ВРУ свідчать, що народні депутати України системно порушують депутатську дисципліну, про що свідчать, наприклад, такі статистичні дані: середній показник відсутності народних депутатів VIII скликання протягом першої сесії становив 88 осіб (21%), протягом другої сесії – 25%.

Такі результати відвідування сесійних засідань ВРУ свідчать про пряме порушення народними депутатами вимог Закону України «Про статус народного депутата України». Зокрема: п.3, яким передбачено «бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях ВРУ та її органів, до складу яких його обрано»; п.4. – «особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються ВРУ та її органами»; п.7. – «додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики».

Причина такої ситуації полягає у недостатньому контролі за діяльністю народних депутатів України. Це призводить до не легітимності прийнятих нею законів та не сприяє забезпеченню якості реалізації народними депутатами своїх владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Основи менеджменту /[М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі]: Пер. з анг. – М.: Справа, 1998. – 800 с.
2. Drucker P.F. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. – N.Y.: Harper & Row, 1974. – 840 p.
3. Бельский К.С. Персональная ответственность и дисциплина в государственном управлении //Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 34-46.
4. Ladd J. Philosophical Remarks and Professional Responsibility in rganizations //Applied Philosophy – 1982. – vol. 1. – № 2. – P. 6-12.
5. Ленк Х. Ответственность в технике, за технику, с помощью техники // Философия техники в ФРГ. – М.: Прогресс, 1989. – 529 с.
6. Лейст О.Э. Актуальные проблемы общей теории права//История государства и права. – 2001. – № 5. – С. 33-34.
7. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: [навч.-метод. посібник] / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.
8. Оболенського О.Ю. Державна служба: Навч. посібник. / О.Ю. Оболенський– К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

9. Гошовська В.А. Відповідність українських норм соціального забезпечення європейським та міжнародним вимогам: навч. посіб. – К.: НАДУ, 2008. – 52 с.
10. Елітознавство: підручник /за заг. ред. В.А.Гошовської. – К.: НАДУ, 2013. – 268 с.
11. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua
12. Про статус народного депутата: Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://guds.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/27287.htm?s81370706=ayqlezdo.

Л. Даниленко. Ответсвенность народного депутата Украині: сущность и особенности.

В статье актуализирована проблема ответственности народного депутата как представителя правящей элиты, раскрыты ее основные виды, рассмотрены особенности реализации принципа депутатской ответственности в Украине.

Ключевые слова: ответственность, виды ответственности, народный депутат Украины. правящая элита.

L. Danylenko. The responsibility of the people's deputy of Ukraine: the essence and peculiarities.

The article covers the problem of the responsibility of the MP as a representative of the ruling elite, identified its main types – moral, legal, professional, considers the features of implementation of the principle of parliamentary responsibility in Ukraine.

Keywords: responsibility, kinds of responsibility, people's Deputy of Ukraine, the ruling elite.

ПРОГРАМА

Національний університет
«Києво-Могилянська академія»,
вул. Сковороди, 2
Бакалаврська Бібліотека, аудиторія 25

Робочі мови: українська, англійська
(синхронний переклад)

09.00 *Реєстрація учасників, вітальна кава*

09.30 *Відкриття конференції*
- **Ігор КОГУТ,** Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив
- **Едвард РАХІМКУЛОВ**, Заступник Директора Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво»
- **Денис АЗАРОВ,** Декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»
- **Лідія ДАНИЛЕНКО,** доктор політичних наук, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

10.00 *Вступні лекції*

Як організована дослідницька підтримка депутатів Парламенту Канади?
- **Ерік ДЖЕНС,** Представник Управління комітетів та законодавчих послуг, Палата громад, Парламент Канади

Суспільне сприйняття депутатської етики
- **Петер МОССОП**, спеціаліст напряму демократичного управління, ОБСЄ / Бюро демократичних інститутів і прав людини

Ключові проблеми парламентської етики. Реформа парламенту в оцінках експертів
- **Юлія ТИЩЕНКО,** керівник Програми підтримки демократичних процесів Український незалежний центр політичних досліджень

12.00 *Обід*

13.30 *Виступи учасників конференції (до 15 хв.)*

Робоча мова: українська

Модератори:
- **Юлія КИСІЛЬ,** кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України
- **Маргарита ЧАБАННА,** кандидат політичних наук, доцент кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Доповіді:
- Парламентська риторика як інструмент політичного дискурсу (**Валентина Гошовська**, м. Київ, Україна)
- Поняття молодіжного парламенту у вітчизняній та зарубіжній літературі (**Любов Савчук**, м. Київ, Україна)
- Депутатська етика для парламентарів: європейський досвід та Україна (**Ірина Динник**, м. Київ, Україна)
- Парламентаризм в Китаї та Україні: порівняльний аналіз (**Ростислав Марчук**, **Юлія Михалевська** м. Київ, Україна)

- Верховна Рада як складова «перестройки» (**Денис Яковлев,** м. Одеса, Україна)
- Перспективні завдання Верховної Ради України та контури розвитку парламентаризму (**Досаали Іманбердієв, Вікторія Дубінська**, м. Київ, Україна)
- Український парламентаризм: час реформ (**Ілона Мельникова**, м. Одеса, Україна)
- Сучасні соціально-ідеологічні виклики представницької демократії (**Олексій Полтораков**, м. Київ, Україна)
- Парламентаризм та роль народу у визначенні та зміні конституційного ладу України (**Сергій Бреус**, м. Київ, Україна)
- Аналіз необхідності та можливості введення в Україні двопалатного парламенту (**Оксана Когут**, м. Київ, Україна)
- Закон Республіки Білорусь «Про Народного правозахисника по правам дитини»: як йому бути (**Олексій Гірейко**, м. Мінськ, Білорусь)
- Правовий статус народного депутата України: змішана модель мандата (**Лора Хворостина,** м. Київ, Україна)

15.30 *Перерва на каву*

15.45 *Виступи учасників конференції (до 15 хв.)*

Модератори:

- **Юлія КИСІЛЬ,** кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України
- **Маргарита ЧАБАННА,** Доцент кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Доповіді:

- Реформування органів забезпечення правопорядку: парламент має значення!(?) (**Вікторія Халанчук,** м. Київ, Україна)
- Законодавча регламентація запобігання корупції в Україні: проблеми та перспективи (**Інна Однолько,** м. Київ, Україна)
- Правовий аналіз відносин України із Міжнародним кримінальним судом (**Христина Франчук, Віталій Трачук,** м. Київ, Україна)
- Тимчасово переміщені особи в фокусі правового поля України (**Марина Сташина-Неймет,** м. Київ, Україна)
- Вибори як елемент взаємодії громадянського суспільства та влади (**Інна Сурай, Оксана Лященко,** м. Київ, Україна)
- Європейський досвід залучення інтелектуальної молоді до виборчого процесу, як механізм забезпечення ефективності діяльності парламентарів (**Ірина Поліщук,** м. Київ, Україна)
- Аналітичне забезпечення електорального процесу: консолідація інформації про переваги виборців **(Дмитро Єльчанінов,** м. Харків, Україна)
- До питання значення технік е-участі для розвитку діалогових форм взаємодії влади та громади (**Антоніна Митко,** м. Луцьк, Україна)
- Законодавче закріплення питань інформаційної глобалізації (**Ірина Кольцова,** м. Луцьк, Україна)

17.45 *Заключне слово. Підбиття підсумків конференції*

AGENDA

National University of Kyiv-Mohula Academy
2 Skovorody St.
Scientific Library, room 25

Working languages: Ukrainian, English
(simultaneous translation)

09.00 *Registration, welcoming coffee*

09.30 *Opening*
- **Igor KOGUT**, Chairman of the Board, Agency for Legislative Initiatives
- **Edward RAKHIMKULOV**, Deputy Director, USAID «RADA: Accountability, Responsibility, Democracy»
- **Denys AZAROV**, Dean of the Faculty of Law, National University of «Kyiv-Mohyla Academy»
- **Lidia DANYLENKO,** PhD, Professor of Parliamentarism and Political Management Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

10.00 *Introductory Lectures*

The way research support services are organized in the Parliament of Canada
- **Eric JANSE,** Clerk Assistant, Committees and Legislative Services Directorate, House of Commons, Parliament of Canada

Public perception of parliamentary ethics. Presentation of background study on parliamentary ethics
- **Peter MOSSOP,** Democratic Governance Officer, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Key problems of parliamentary ethics. Reform of the Parliament through expert's evaluation
- **Yulia TYSHCHENKO,** Head of the Supporting Democratic Processes Program of the Ukrainian Center for Independent Political Research

12.00 *Lunch*

13.30 *Speeches of participants of the conference (presentations up to 10 minutes)*

Working language: Ukrainian

Moderators:
- **Yulia KYSIL,** PhD, Associated Professor of the Parliamentarism and Political Management Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
- **Margaryta CHABANNA,** PhD, Associated Professor, Political Science Department, National University of «Kyiv-Mohyla Academy»

Speeches:

- Parliamentary rhetoric as a tool of political discourse (**Valentyna Hoshovs'ka**, Kyiv, Ukraine)
- The concept of Youth Parliament in domestic and foreign literature (**Lyubov Savchuk**, Kyiv, Ukraine)
- Ethics for Parliamentarians: European experience and Ukraine (**Irina Dynnyk**, Kyiv, Ukraine)
- Parliamentarism in China and Ukraine: Comparative Analysis (**Rostyslav Marchuk, Julia Myhalevska**, Kyiv, Ukraine)
- The Parliament as a component of «perestroika» (**Denys Yakovlev**, Odesa, Ukraine)
- Policy objectives of the Verkhovna Rada of Ukraine and the contours of parliamentarism development (**Dosaaly Imanberdiyev, Victoria Dubinska**, Kyiv, Ukraine)
- Ukrainian parliamentarism: the time of reforms (**Ilona Melnikova**, Odesa, Ukraine)
- Modern social and ideological challenges of representative democracy (**Alex Poltorakov**, Kyiv, Ukraine)
- Parliamentarism and the role of the people in identifying and changing the constitutional order of Ukraine (**Sergiy Breus**, Kyiv, Ukraine)
- Analysis of the necessity and possibility of introducing a bicameral parliament in Ukraine (**Oksana Kohut**, Kyiv, Ukraine)
- Law of the Republic of Belarus «On People's Child Rights Defender»: how it can be (**Alex Hireyko**, Minsk, Belarus)
- The legal status of people's deputy of Ukraine: mixed model of the mandate (**Lora Hvorostyna**, Kyiv, Ukraine)

15.30 *Coffee Break*

15.45 *Speeches of participants of the conference (presentations up to 10 minutes)*

Moderators:

- **Yulia KYSIL,** PhD, Associated Professor of the Parliamentarism and Political Management Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
- **Margaryta CHABANNA,** PhD, Associated Professor, Political Science Department, National University of «Kyiv-Mohyla Academy»

Speeches:

- Reform of law enforcement: the Parliament does matter!(?) (**Victoria Halanchuk**, Kyiv, Ukraine)
- Legislative regulation on preventing corruption in Ukraine: Problems and Prospects (**Inna Odnolko**, Kyiv, Ukraine)
- Legal analysis of Ukraine's relations with the International Criminal Court (**Christina Franchuk, Vitaly Trachuk**, Kyiv, Ukraine)
- Temporarily displaced persons in the focus of the legal framework of Ukraine (**Marina Stashyna-Neimet**, Kyiv, Ukraine)
- Elections as an element of interaction between civil society and government (**Inna Suray, Oksana Lyaschenko**, Kyiv, Ukraine)
- European experience of involving the intellectual youth into the electoral process as a mechanism to ensure the effectiveness of the parliament (**Iryna Polishchuk**, Kyiv, Ukraine)
- Analytical support the electoral process: consolidation of information about the benefits voters (**Dmytro Yelchaninov**, Kharkiv, Ukraine)
- On the question of the value of e-participation techniques for the development of interactive forms of interaction between government and the community (**Antonina Mytko**, Lutsk, Ukraine)
- Legislating informational globalization (**Iryna Koltsova**, Lutsk, Ukraine)

17.45 *Conclusions*