

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане Державним комітетом інформаційної політики України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

В'ячеслав ШРАМОВИЧ

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Світлана МАТВІЄНКО
Марія КОВАЛЬ
Олександр СИНЬООКИЙ
Анжела ЄВГЕНЬЄВА
Катерина СІДАШ
Галина ТИЩЕНКО
Любов ШЛАПАЙ

При використанні матеріалів посилання на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове.

Підписано до друку 22.03.2010.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 2000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ТОВ «Вістка»

ВЕРСТКА

Тетяна ПОРЕМСЬКА

ДРУК

ТОВ «Вістка», 01042, Київ, пер. Новопечерський, 5,
тел.: (044) 583-50-94

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» №1/2010



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2010

Вступне слово стор. 2

Тема

Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» Українського парламентаризму) стор. 3

Додатки

Тези виступів учасників міжнародної конференції «Європейські парламентські традиції та українські реалії» стор. 25

Результати соціологічного опитування щодо довіри громадян до Верховної Ради України стор. 37

Заява Мережі підтримки реформ щодо засад проведення місцевих виборів в Україні стор. 39

Автор дослідження: **Денис Ковриженко**

У реалізації проекту також взяли участь: **Олена Чебаненко, Олександр Заславський, В'ячеслав Шрамович**

Ця публікація здійснена за підтримки, наданої **Вестмінстерською фундацією за демократію (Westminster Foundation for Democracy)** в межах проекту: «Формування консенсусу між народними депутатами України, незалежними експертами та організаціями громадянського суспільства щодо шляхів покращення парламентських процедур і практик через процес консультацій та обговорення Зеленої та Білої книг українського парламентаризму».

Думки і твердження, висловлені в публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією Вестмінстерської фундації за демократію.



**WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY**

ПРИЙШОВ ЧАС ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ!



**Ігор
КОГУТ,**

*Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Шановні наші читачі!

Це вступне слово я хотів би зробити у формі звернення до Верховної Ради України, керівництва українського парламенту, керівництва Апарату Верховної Ради України, керівників Комітетів та фракцій, народних депутатів України, журналістів, які висвітлюють їх діяльність, експертів, що допомагають розробляти законопроекти та заяви, громадян, які чекають від парламенту основного – добрих і праведних законів, відповідальної політики, належного контролю за виконанням законодавства (особливо бюджетного), контролю за дотриманням прав людини тощо.

Отже, звертаюся до усіх вищезазначених та зацікавлених осіб. Сучасному українському парламентаризму виповнюється 20 років. Саме в травні 1990 року було обрано і розпочало свою роботу те скликання Верховної Ради УРСР, де вперше з'явилися депутати від націонал-демократичного табору і створили першу демократичну депутатську групу «Народна рада». Вони були у меншості, але підтримувалися більшістю громадян (як бачимо така ситуація цілком можлива). Саме завдяки їхнім зусиллям, ми отримали Декларацію про державний суверенітет України (16 липня 1990 року), а в часи комуністичного путчу 1991 року – Акт проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року). Те скликання заклало фундамент сучасного українського парламентаризму.

На жаль, подальший розвиток засад представницької влади, реалізації законодавчої та контрольної функції вже був узалежнений від розвитку політичних інститутів та відносин. Ми не отримали належного розвитку українських партій, а виборча система розвивалася на догоду вузько-корпоративним інтересам партійних ватажків та їх спонсорів. Корпоратизація політичної системи дістала свій розвиток у змінах до Конституції України 2004 року, коли були запроваджені такі інновації як імперативний мандат, інституалізація парламентської коаліції тощо. Як результат, ми маємо ситуацію, за якої приводів для оптимізму не багато, що й чітко ілюструють опитування громадської думки. На замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив соціологічною компанією «TNS-Ukraine» на початку лютого 2010 року було проведено замір рівня довіри до Верховної Ради України та досліджено основні причини недовіри до парламенту. І якщо цифрам рівня довіри ми можемо не дивуватися (цілком не довіряють Верховній Раді 58,2% респондентів, повністю чи переважно довіряють парламенту 12,1%), то три найперші позиції причин недовіри до національного парламенту виглядають так: корумпованість депутатів – 46,8%; нездатність народних обранців ухвалювати рішення, що спрямовані на розвиток країни – 32,6%; залежність депутатів від великого бізнесу – 31,2%¹. Інша проблема лежить у площині такого важливого фактора, як представницька природа парламенту. Лише 17,5% респондентів знають депутатів, які підтримують зв'язки з виборцями. Натомість 51,1% опитаних взагалі нічого не чули про таких депутатів, а 31,3% стверджують, що таких депутатів немає². Криза представництва автоматично означає кризу парламентаризму. Що ж робити?

Саме з огляду на наведені цифри, міркування, експертні гіпотези Лабораторія законодавчих ініціатив ризикнула запропонувати певне бачення необхідних змін для посилення в Україні засад парламентаризму. Одразу зазначу, що це не досвід чи рекомендації іноземних експертів (Вестмінстерський фонд за демократію лише підтримав проведення обговорень та консультацій з даної проблематики). Це наші гіпотези, протестовані консультаціями та інтерв'ю з відомими експертами-конституціоналістами та правниками, представниками підрозділів Апарату Верховної Ради України, народними депутатами України, незалежними експертами, представниками громадських та політичних середовищ низки регіонів (заходу, сходу, півночі та півдня) України.

Цим словом звертаюся до усіх, кого тема української демократії та державності турбує, кого цікавить проблема парламентаризму, становлення його традицій та практик в Україні, хто вболіває за належне врядування та добрі закони задля розвитку. Ми пропонуємо Верховній Раді України взяти до розгляду ці напрацювання та створити парламентські робочі органи, завданням яких стане вироблення пропозицій щодо покращення та вдосконалення діяльності вищого законодавчого органу – Верховної Ради України – як сучасного європейського парламенту. Настав час реформ!

¹ При відповіді на це запитання респонденти могли обирати кілька варіантів відповідей.

² Повний текст соціологічного дослідження з приводу довіри громадян до парламенту опублікований на веб-сайті Лабораторії законодавчих ініціатив http://parliament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1978&ch_id=2&as=0

КОНЦЕПЦІЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ («БІЛА КНИГА» УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ)¹

ВСТУП

Впродовж 10 років своєї діяльності Лабораторія законодавчих ініціатив в межах співпраці з вітчизняними та закордонними партнерами підготувала низку досліджень з проблем становлення і розвитку вітчизняного парламентаризму. Серед цих досліджень, зокрема: «Український парламентаризм у світлі Конституції: аналіз основних проблем» (2001 р.), «Конституційна реформа: пошук балансу влади» (2003 р.), «Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках» (2004 р.), «Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту» (2005 р.), «Статус Рахункової палати в Україні: українське законодавство, зарубіжний досвід та шляхи удосконалення» (2005 р.), «Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід» (2006 р.), «Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України» (2006 р.), «Участь громадськості у законодавчому процесі» (2006 р.) «Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації» (2006 р.), «Депутатські привілеї: зарубіжний досвід і пропозиції для України» (2007 р.), «Зв'язок депутатів та партій з виборцями: український і зарубіжний досвід» (2008 р.), «Слідчі функції парламенту: національний і зарубіжний досвід та напрями удосконалення» (2008 р.), «Імунітети виборних посадових осіб: шляхи удосконалення правового регулювання» (2009 р.), «Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції» (2009 р.) тощо.

Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив також було досліджено ряд питань, які напряму не пов'язані з функціонуванням Верховної Ради України, однак значною мірою впливають на ефективність діяльності законодавчого органу, наприклад – фінансування політичних партій², правове регулювання виборів³, механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів⁴. Окремі з цих напрацювань знайшли відображення у законопроектах, підготовлених Лабораторією законодавчих ініціатив, зокрема, у проекті Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» (прийнятого парламентом та підписаного Президентом як закон 27.11.2003 р.⁵), проекті Закону «Про вибори до Верховної Ради України» (реєстр. № 3366 від 15.01.2009 р.⁶, який пройшов експертизу Венеціанської комісії⁷) тощо.

¹ Під редакцією Д.Ковриженка, Директора з правових питань Лабораторії законодавчих ініціатив. Дослідження здійснене в межах спільного проекту Лабораторії законодавчих ініціатив та Вестмінстерської фундації за демократію «Підвищення ефективності українського парламентаризму» («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»).

² Див., наприклад: Фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні: пропозиції щодо подальшого реформування; <http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC-Funding-of-political-parties.pdf>; Європейський досвід фінансування партій і виборчих кампаній; <http://parlament.org.ua/upload/docs/Text.pdf>; Концепція змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні; <http://parlament.org.ua/upload/docs/Concept.pdf>

³ Див., наприклад: Якість виборів як основа зміцнення демократії // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2009. – № 3. – С. 3–64; http://www.parliament.org.ua/docs/files/9/1255957870_ans.pdf; Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.; http://www.parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1403&ch_id=8&as=2; Референдуми в Європейському Союзі / О.Д.Чебаненко, О.Ю.Гришук, Н.В.Колодяжна, А.М.Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.; http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1198676930_ans.pdf

⁴ Див., наприклад: Конфлікт інтересів виборних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції; http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC_Conflict_of_Interest_eng.pdf; Висновок щодо проекту Закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (№ 4420-1); <http://parlament.org.ua/upload/docs/4420-1.pdf>; Висновок щодо проекту Закону «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» (№ 4472); <http://parlament.org.ua/upload/docs/4472.pdf>

⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» № 1349-IV від 27 листопада 2003 р./Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – ст. 218.

⁶ Проект Закону «Про вибори до Верховної Ради України» № 3366 від 15.01.2009 р., внесений народними депутатами України В.Каськівим, Ю.Мірошніченком, А.Шевченком, Є.Сусловим; http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33664

⁷ Joint Opinion on the Draft Law No. 3366 About Elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) on the basis of comments by Mr Carlos Closa Montero (Former Member, Venice Commission, Spain), Mr Jessie Pilgrim (Electoral expert, OSCE/ODIHR); [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)028-e.asp)

Дослідження проблемних аспектів діяльності національного парламенту дозволило узагальнити основні чинники, які знижують ефективність здійснення Верховною Радою своїх законодавчих та контрольних повноважень, послаблюють зв'язок депутатів з партіями і призводять до «відірваності» парламенту від потреб та інтересів суспільства. Результати такого узагальнення лягли в основу «Зеленої книги» українського парламентаризму (2008 р.). На базі «Зеленої книги» у 2009 році було напрацьовано низку рекомендацій щодо напрямів вирішення відповідних проблем, які було викладено у «Білій книзі» українського парламентаризму. Попередній варіант «Білої книги» було обговорено в ході експертних круглих столів з окремими народними депутатами, науковцями, представниками Апарату Верховної Ради України, регіональними експертами, а також на міжнародній конференції «Європейські парламентські традиції та українські реалії» (4.03.2010 р.). У цьому варіанті «Білої книги» враховано більшість пропозицій учасників обговорень.

Реалізація проекту стала можливою завдяки плідному партнерству Лабораторії законодавчих ініціатив і Вестмінстерської Фундації за Демократію (www.wfd.org) в межах Проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму».

Лабораторія законодавчих ініціатив також висловлює вдячність усім партнерам, які працювали з нами впродовж десятиріччя і допомогли створити основу для цього документу, зокрема, Програмі сприяння парламенту України (США) та Фонду Конрада Аденауера (Німеччина), а також українським експертам, політологам та політикам, які долучились до обговорення на попередніх етапах.

1. ПАРЛАМЕНТ ЯК ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ОРГАН

1.1. Зв'язок депутатів з партіями

8 грудня 2004 року до Конституції України було внесено ряд змін, однією з яких передбачалось запровадження імперативного мандату народного депутата. Так, пунктом 6 частини першої статті 81 Конституції України підставою дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку), було визначено його невходження до депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або вихід зі складу такої фракції. Доповнення Основного Закону цим положенням пояснювалось потребою у зміцненні партійної дисципліни, зменшенні кількості міжфракційних переходів народних депутатів України та створенні належних умов для підтримки уряду парламентською більшістю.

У той же час спосіб досягнення поставленої мети навряд чи можна вважати обґрунтованим.

По-перше, запровадження імперативного мандату членів представницьких органів суперечить загальноєвропейській практиці. Імперативний мандат існує лише у поодиноких країнах, переважна більшість яких не може вважатись демократичними – Білорусі, Габоні, Ефіопії, Замбії, Зімбабве, Індонезії, Екваторіальній Гвінеї, Кот-д'Івуарі, КНДР, КНР, Кубі, Лаосі, Малаві, Намібії, Республіці Сейшели, Тринідаді і Тобаго, Фіджі, Філіппінах, Шрі-Ланці⁸.

По-друге, запровадження імперативного мандату не вирішило більшість проблем, на які

власне були спрямовані зміни до статті 81 Конституції України: хоча кількість міжфракційних переходів в українському парламенті була зведена до мінімуму, член фракції все ж може голосувати відповідно до власних переконань без втрати депутатського мандату; рівень фракційної дисципліни в окремих фракціях виборчих блоків залишився низьким.

По-третє, імперативний мандат дозволяє де-стабілізувати роботу парламенту і створити умови для фактичного скасування результатів виборів (шляхом подання народними депутатами за ініціативою партійного керівництва заяв про вихід з фракції, дострокового припинення їхніх повноважень і визнання парламенту неповноважним відповідно до статті 82 Конституції України).

По-четверте, імперативний мандат не перетворив депутатів на прихильників ідеології тих партій, за списками яких їх було обрано; самі партії зберегли залежність від приватного фінансування; крім того, впровадження імперативного мандату суттєво посилило вплив на діяльність партій їхніх лідерів та донорів, в той час як вплив місцевих партійних організацій на вирішення внутрішньопартійних питань та висування кандидатів на виборах суттєво ослабився.

Причини слабого зв'язку депутатів з партіями лежать у площині залежності партій від приватного фінансування, відсутності чіткого розмежування повноважень і відповідальності між главою держави і урядом у сфері виконавчої влади (що не дозволяє чітко визначити суб'єкта

⁸ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 9–10; 18–20.

відповідальності за формування державної політики, адже Президент завжди має змогу покласти всю повноту відповідальності на уряд та парламентську більшість, а останні – на главу держави, який формує власний політичний курс), недоліків виборчої системи, за якою формується парламент, відсутності дієвих механізмів забезпечення внутрішньопартійної демократії та висування на виборні посади насамперед активних членів партій, а не партійних лідерів і донорів.

Рекомендації:

1. З Конституції України необхідно виключити положення, якими запроваджено імперативний мандат. Натомість на законодавчому рівні слід передбачити інші механізми посилення зв'язку членів парламенту з партіями, за списками яких вони обираються.

2. До Конституції України мають бути внесені зміни, які передбачатимуть більш чітке розмежування повноважень і відповідальності у сфері виконавчої влади. Зокрема, необхідно уточнити повноваження Президента у сфері керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки та оборони, позбавити главу держави права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України, обмежити дискреційні повноваження Президента шляхом запровадження контра-сигнації більшості актів глави держави урядом, передбачити єдиний порядок формування уряду (за поданням Прем'єр-міністра України); передбачити призначення голів місцевих державних адміністрацій Кабінетом Міністрів, а не Президентом.

3. До Закону «Про політичні партії в Україні» потрібно внести зміни, які визначатимуть загальні принципи внутрішньопартійної демократії, передбачатимуть запровадження прямого державного фінансування політичних партій, обмежуватимуть приватне фінансування партій, впроваджуватимуть дієвий контроль за надходженням і використанням партійних коштів, забезпечуватимуть прозорість партійного фінансування і встановлюватимуть пропорційні санкції за порушення партіями відповідних вимог закону.

4. До Закону «Про вибори народних депутатів України» мають бути внесені зміни, які стимулюватимуть внутрішньопартійну конкуренцію, зокрема – запроваджуватимуть пропорційну систему виборів з відкритими списками.

1.2. Зв'язок депутатів з виборцями

Поряд з імперативним мандатом на законодавчому рівні було впроваджено ще один меха-

нізм посилення ролі партій у формуванні та здійсненні державної політики – пропорційну виборчу систему з голосуванням за закриті списки партій і виборчих блоків у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. При цьому була скасована можливість самовисування кандидатів на виборах. Зміни до виборчого законодавства на практиці призвели до того, що майже вся повнота політичної влади була зосереджена в руках декількох партій і блоків, а зв'язок членів парламенту з виборцями фактично було зведено нанівець – адже в умовах пропорційної системи із закритими списками та звуженої політичної конкуренції виборці фактично втратили будь-які важелі впливу на формування персонального складу парламенту. Таким чином з органу, який мав би представляти інтереси всього різноманіття суспільних груп, парламент перетворився на орган, який виражає інтереси не стільки виборців, скільки декількох політичних партій, точніше – лідерів цих партій та партійних донорів.

Рекомендації:

Посилення зв'язку депутатів з виборцями потребує запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті списки кандидатів. У більш віддаленій перспективі з метою стимулювання політичної конкуренції варто розглянути можливість самовисування кандидатів (списків кандидатів) на парламентських виборах.

2. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

2.1. Статус парламентської більшості, меншості і опозиції

Згідно із статтею 83 Конституції України 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 парламенту. Якщо протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом одного місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій коаліцію (нову коаліцію) не сформовано, Президент України має право достроково припинити повноваження парламенту (стаття 90 Конституції). У цьому контексті варто відзначити, що: 1) практично в усіх європейських країнах статус парламентської більшості на конституційному рівні не визначається; припинення її функціонування не вважається підставою для дострокового припинення повноважень парламенту; 2) закріплення в Конституції

України відповідних положень аж ніяк не підвищило рівень підтримки уряду парламентською більшістю; 3) обов'язковість формування коаліції саме фракціями породило ряд негативних наслідків, наприклад – неможливість зміни конфігурації коаліції без згоди більшості депутатів, що входять до складу кожної з фракцій – члена коаліції; неможливість формування без згоди більшості депутатів – членів відповідних фракцій такого складу уряду, який би спирався на підтримку 226 депутатів⁹, неможливість формування уряду меншості тощо.

Окрім формування парламентської коаліції, Регламент Верховної Ради України передбачає утворення парламентської опозиції. Згідно з частиною першою статті 68 Регламенту, депутатська фракція, чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів України, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради України оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України, є опозиційною депутатською фракцією. Частина друга цієї ж статті Регламенту передбачає можливість утворення депутатськими фракціями, загальний чисельний склад яких налічує більш ніж половину народних депутатів України, які не увійшли до складу коаліції, опозиційного об'єднання депутатських фракцій. Таким чином, «опозиційність» чи «неопозиційність» тієї чи іншої парламентської фракції фактично ставиться у пряму залежність від її кількісного складу (для невеликих фракцій – у залежність від бажання інших фракцій сформувати опозиційне об'єднання), а також у залежність від того, чи було оголошено лідерами фракції заяву про опозиційність. Іншими словами, у світлі положень статті 68 Регламенту парламентська опозиція є опозицією за формальними ознаками, а не за своєю суттю. Наприклад, ніщо не заважає опозиції активно підтримувати діяльність уряду; не виключається і можливість призначення представників

опозиції на керівні посади в органах виконавчої влади. Серед інших недоліків існуючого підходу до визначення поняття «опозиції» варто виділити і те, що: 1) такий підхід уможливує виникнення ситуації, коли в парламенті не існуватиме опозиції взагалі (наприклад, якщо фракція, до якої входить більше половини народних депутатів України, які не увійшли до складу коаліції, не оголосить заяву про опозиційність, або якщо невеликі фракції не дійдуть згоди щодо утворення опозиційного об'єднання); 2) такий підхід є дискримінаційним щодо всіх фракцій та народних депутатів, які не увійшли ні до коаліції, ні до опозиції (адже за опозицією і коаліцією закріплено ряд додаткових прав, яких не мають фракції, що не входять до складу більшості чи опозиції – право на виступи під час обговорення певних питань, право на формування опозиційного уряду, право на представництво у керівництві парламентських комітетів і т.д.); 3) такий підхід є недемократичним, оскільки він фактично змушує представників парламентської меншості приєднуватись або до коаліції, або до опозиції (до того ж у цьому випадку їх власна політична позиція стає другою у відношенні до позиції тих фракцій, які утворюють «ядро» коаліції або опозиції).

Рекомендації:

1. Із статей 83 та 90 Конституції України варто вилучити положення, які: а) передбачають обов'язкове формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України; б) дозволяють достроково припинити повноваження парламенту у разі несформування коаліції депутатських фракцій. У зв'язку з цим необхідно також переглянути процедуру висунення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України: право висунути кандидатуру глави уряду має переходити від найбільшої фракції до найменшої (якщо запропонована відповідною фракцією кандидатура не отримала підтримки більшості народних депутатів України), після чого – до Президента України; якщо

⁹ 9 березня 2010 року Верховною Радою України було ухвалено Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», який суттєво змінив порядок формування коаліції депутатських фракцій у парламенті. Закон фактично дозволив формувати коаліцію не лише депутатським фракціям, але і окремим народним депутатам України, у тому числі і тим, які не належать до жодної з фракцій. Таким чином, парламент вирішив проблему неможливості зміни політичної конфігурації коаліції без згоди більшості народних депутатів, що входять до складу фракцій – членів коаліції. Разом з тим, конституційність цього Закону викликає значні сумніви, оскільки згідно із Рішенням Конституційного Суду України від 17.09.2008 р. № 16-рп/2008 у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України коаліцією є об'єднання фракцій, кількість депутатів у яких становить більшість від конституційного складу парламенту. Окрім проблеми конституційності цього Закону виникає й інша проблема. Наприклад, більшість депутатів певної фракції може увійти до складу коаліції на індивідуальній основі. Таким чином, така фракція де-юре не належатиме до коаліції, але де-факто – вважатиметься «коаліційною фракцією». При цьому на практиці може виникнути ще одна парадоксальна ситуація – більшість членів фракції може бути членами коаліції, а сама фракція, за умови її відповідності статті 68 Регламенту Верховної Ради України, може бути визнана опозиційною і користуватись всіма правами опозиції. Наведене є ще одним аргументом на користь виключення з Конституції положень щодо коаліції депутатських фракцій, а з Регламенту – положень щодо поділу парламентської меншості на опозицію та фракції, які не входять ні до більшості, ні до опозиції.

жодна з кандидатур підтримана не була, Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України.

2. До Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, які: а) скасовуватимуть поділ парламентської меншості на опозицію та фракції, які не входять ні до більшості, ні до опозиції; б) передбачатимуть закріплення прав, які на сьогодні Регламент закріплює виключно за опозицією, за всіма фракціями депутатської меншості

2.2. Прозорість діяльності парламенту

Загалом, діяльність парламенту як органу є прозорою – на веб-сторінці Верховної Ради України оприлюднюються всі зареєстровані законопроекти та супроводжувальні документи до них, висновки щодо законопроектів Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, стенограми пленарних засідань, результати всіх голосувань, інформація про діяльність народних депутатів України. У той же час, на веб-сайті парламенту не оприлюднюються кошторис Верховної Ради України, результати його виконання, а також висновки щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У багатьох країнах на веб-сайтах парламентів оприлюднено короткі (10–20 сторінок) довідники про роль парламенту в системі публічної влади, порядок ухвалення законів, місце парламенту у забезпеченні належного врядування тощо. Прочитавши такий довідник, кожен громадянин без глибоких знань у сфері політики і права має змогу отримати уявлення про те, як функціонує парламент, яким чином він взаємодіє з виконавчою владою тощо. Натомість на веб-сайті Верховної Ради України такі довідники не оприлюднюються; відповідно – громадянам часто незрозуміло, чим саме займається (або мала б займатись) Верховна Рада України загалом і окремі народні депутати України зокрема. Про це переконливо свідчить хоча б те, що виборці, як і за радянських часів, продовжують звертатись до народних депутатів зі скаргами на рішення або діяльність місцевих органів влади, клопотаннями стосовно вирішення проблем, які мають суто місцеве значення і які, відповідно, мали б вирішуватись на місцевому рівні.

На відміну від парламенту (як органу загалом), діяльність парламентських комітетів в Україні є далекою від прозорості. Так, лише 10 з 28 комітетів мають власні веб-сторінки; при цьому на цих веб-сторінках не оприлюднюють-

ся протоколи і стенограми засідань парламентських комітетів, результати голосувань на засіданнях, дані про присутність (або відсутність) депутатів на засіданнях комітетів, стенограми комітетських слухань, плани роботи і звіти про діяльність, інша важлива інформація.

Рекомендації

До Регламенту Верховної Ради України та Закону про комітети Верховної Ради України варто внести зміни, які передбачатимуть посилення прозорості діяльності Верховної Ради України, зокрема: а) створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України; б) обов'язкове включення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань; в) оприлюднення на веб-сторінках комітетів планів роботи відповідних комітетів протягом чергової парламентської сесії, звітів про діяльність комітетів; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами актів парламенту; інформації про дату, час, місце проведення відкритих засідань комітетів та слухань у комітетах; річних звітів про діяльність комітетів; протоколів відкритих засідань та результатів голосувань з питань порядку денного відкритих засідань; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань; г) оприлюднення кошторису Верховної Ради України та результатів його виконання; д) оприлюднення всіх висновків щодо законопроектів, які надавались за рішеннями комітетів або зверненнями окремих народних депутатів-членів комітетів тощо (більш детально див. п. 6 «Зведений перелік рекомендацій»).

3. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС

3.1. Внесення, розгляд законопроектів та ухвалення законів Верховною Радою України

Якість прийнятих парламентом законів не завжди є високою, що підтверджується частотою їх перегляду. Наприклад, Закон «Про податок на додану вартість» з дня прийняття переглядався 139 разів, Закон «Про оподаткування прибутку підприємств» – 126 разів. Протягом останніх років спостерігається тенденція до абсолютизації ролі закону як регулятора суспільних відносин. Ця тенденція, з одного боку, виражається у прийнятті законів, спрямованих на врегулювання тих сфер суспільних відносин, які могли б бути врегульовані шляхом прийняття підзаконних актів. До таких законів можуть бути віднесені, наприклад, Закон «Про молоко та молочні продукти», «Про питну воду і питне водопостачання», «Про рибу, інші водні

живі ресурси та вироби з них», «Про бджільництво» тощо. З іншого боку, спостерігається надмірна деталізація положень законів до рівня відомчих інструкцій. Найбільш показовим прикладом цього можуть бути закони про вибори, а саме в частині положень, що регламентують поведінку членів виборчих комісій на виборчих дільницях у день голосування. Окремі закони *на практиці взагалі не застосовуються*, оскільки не передбачають механізмів їх втілення в життя. Це стосується, наприклад, Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». *Низка законів суттєво застаріла, не узгоджується з положеннями Конституції та/або міжнародними стандартами у відповідних сферах правового регулювання*, зокрема – Закони «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про об'єднання громадян», Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо. *Багато законів, необхідність прийняття яких випливає з Конституції, не прийнято* і досі, зокрема – щодо статусу центральних органів виконавчої влади, статусу міста-героя Севастополя і т.п.

Починаючи з 2003 року на розгляд Верховної Ради України щорічно вноситься близько тисячі законопроектів, *лише 10–20 % яких стають законами*. За таких умов на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради, головні комітети, Комітет з питань бюджету, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (які відповідно до статті 93 Регламенту надають висновки щодо всіх зареєстрованих законопроектів) лягає надмірне і зайве (з огляду на невизначеність перспектив ухвалення законопроекту навіть у першому читанні) функціональне навантаження.

Основне законодавче навантаження лежить не на комітетах, а безпосередньо на парламенті, рішення якого щодо законопроектів часто відрізняються від рішень комітетів. Це обумовлено декількома причинами: 1) невідповідністю фракційного складу окремих комітетів фракційній структурі парламенту; 2) недоліками в роботі самих комітетів, окремі з яких порушують встановлені строки підготовки законопроектів до розгляду; 3) різним ступенем професіоналізму членів комітетів (які призначаються на посади без урахування досвіду їх роботи у сферах, віднесених до предметів відання відповідних комітетів); 4) нерівномірним обсягом функціонального навантаження на різні комітети.

Окремі закони, які приймаються парламентом, носять популістський характер і *не можуть бути реалізовані через відсутність необхідних коштів у Державному бюджеті*. Відповідно, ухвалені закони не виконуються. Зазначене стосується, зокрема, законів у соціально-економічній сфері, впровадження яких не підкріплюється відповідним бюджетним фінансуванням. Протягом останніх років особливо поширеною стала практика зупинення (або скасування) положень окремих законів законами про Державний бюджет.

Законодавчий процес в цілому є непередбачуваним. Непоодинокими є випадки, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу в першому читанні та в цілому як закони. Під час розгляду законів парламент часто *нехтує положеннями Конституції*. Про це свідчить такий промовистий факт. Протягом 2007 – листопада 2009 рр. Конституційним Судом загалом було ухвалено 77 рішень. З них 45% стосувались конституційності законів. Дві третини розглянутих КСУ законів повністю чи частково було визнано неконституційними.

Розглянуті вище недоліки законодавчого процесу зумовлені низкою причин: 1) право законодавчої ініціативи народного депутата фактично є необмеженим – депутати можуть вносити законопроекти навіть про зміни до Державного бюджету (що є нетиповим для загальноєвропейської практики); 2) уряд не використовує наявні можливості щодо впливу на формування порядку денного сесій Верховної Ради України; роль Кабінету Міністрів (як суб'єкта формування і реалізації державної політики) у довгостроковому плануванні законодавчого процесу є незначною; 3) урядова експертиза законопроектів, зокрема тих, які можуть передбачати додаткові витрати з державного бюджету, не є обов'язковою, і законопроекти можуть розглядатись без відповідних урядових висновків (частина четверта статті 93 Регламенту Верховної Ради України); 4) відсутній дієвий контроль за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення і подання законопроектів; як наслідок – до порядку денного сесій парламенту включаються технічно і змістовно недосконалі законопроекти; 5) право депутата вносити законопроекти на заміну раніше поданих ніяк не обмежується (при цьому Апарат Верховної Ради повинен давати висновки на всі такі законопроекти, незалежно від перспектив їх прийняття, що суттєво посилює навантаження на працівників Апарату); 6) всі законопроекти повинні прийматись виключно абсолютною або кваліфікованою

більшістю голосів (в ряді випадків це не дозволяє забезпечити результативність голосування; лише певні законопроекти відповідно до Конституції мають ухвалюватись двома третинами від складу парламенту, що дозволяє парламентській більшості у 226 депутатів постійно переглядати прийняті закони, в деяких випадках – без належного врахування інтересів меншості); 7) Регламент дозволяє проводити обговорення законопроектів за скороченою процедурою, при цьому випадки застосування скороченої процедури чітко не визначено (відповідно, скорочена процедура обговорення, яка мала б застосовуватись як виняток, на практиці є основною процедурою розгляду законопроектів, що призводить до ухвалення законів низької якості); 8) потенціал Інституту законодавства Верховної Ради України у науковому забезпеченні законодавчого процесу використовується не в повній мірі, основне навантаження щодо наукової експертизи законопроектів лягає на Головне науково-експертне управління, ресурси якого є обмеженими; 9) вето Президента має долатись двома третинами від складу парламенту (що дозволяє главі державі блокувати прийняття «небажаних» для нього законів).

Рекомендації

1. До Конституції України необхідно внести зміни, які: 1) закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за групою депутатів, а не окремими депутатами; 2) передбачатимуть: а) впровадження поділу законів на звичайні, органічні та конституційні; б) можливість ухвалення проектів звичайних законів простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів; в) випадки, за яких схвалення законопроектів вимагатиме підтримки абсолютної більшості голосів членів парламенту (подолання вето Президента на звичайні закони); г) обов'язковість ухвалення органічних і конституційних законів кваліфікованою більшістю голосів; 3) передбачатимуть подолання вето Президента на звичайні закони абсолютною більшістю голосів від складу парламенту (долання вето кваліфікованою більшістю голосів має передбачатись лише щодо органічних і конституційних законів).

2. Регламент має передбачати, що законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України.

3. До Регламенту потрібно внести зміни, які запроваджуватимуть дієвий контроль за дотриманням встановлених вимог щодо оформлення законопроектів; законопроекти, оформлені з порушенням встановлених вимог, не

повинні включатися до порядку денного сесії.

4. Регламент має бути доповнений положеннями, які: а) заборонятимуть внесення депутатів законопроектів на заміну раніше поданих; б) скасовуватимуть часові обмеження щодо внесення альтернативних до основного законопроектів.

5. Регламент повинен визначити вичерпний перелік випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватись за скороченою процедурою.

6. Закон «Про Кабінет Міністрів України» та Регламент Верховної Ради України мають закріплювати за урядом провідну роль у плануванні законодавчого процесу; визначити повноваження Кабінету Міністрів і засади його взаємодії з Верховною Радою України при формуванні порядку денного сесій.

7. Необхідно розглянути можливість утворення в структурі Апарату Верховної Ради України окремої дослідницької служби на базі Головного науково-експертного управління та Інституту законодавства Верховної Ради України; у зв'язку з чим мають бути визначені завдання цієї служби щодо наукового забезпечення законодавчого процесу; таке забезпечення повинно здійснюватись на підставі планів (пріоритетів) законотворчої діяльності, визначених урядом.

8. Враховуючи те, що всі законопроекти розміщуються на веб-сайті Верховної Ради України, Апарат парламенту має бути звільнений від обов'язку тиражування законопроектів і їх поширення серед народних депутатів (щорічно на таке тиражування витрачається 120 тон паперу).

3.2. Участь громадськості (зацікавлених груп) у законодавчому процесі

На відміну від багатьох країн Європи (зокрема, – Албанії, Андорри, Австрії, Білорусі, Грузії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Ліхтенштейну, Македонії, Польщі, Португалії, Румунії, Сербії, Словенії, Угорщини, Чорногорії, Швейцарії), Конституція України *не закріплює право законодавчої ініціативи за виборцями* – право вносити законопроекти на розгляд парламенту мають лише народні депутати, Президент та Кабінет Міністрів.

Інструменти залучення зацікавлених груп (тобто груп, на права або інтереси яких може вплинути прийняття парламентом того чи іншого закону) *до законодавчого процесу зводяться лише до залучення представників таких груп до слухань у комітетах та до участі у роботі консультативно-дорадчих рад при комі-*

метах. Між тим, правове регулювання комітетських слухань є недосконалим (див. п. 4.2.), а відтак – не може вважатись ефективним інструментом забезпечення участі зацікавлених груп у законодавчому процесі. Консультативно-дорадчі ради створено далеко не при всіх парламентських комітетах; їх правовий статус залишається невизначеним (взаємодія комітетів з такими радами здійснюється на підставі угод між комітетами і відповідними радами або на підставі рішень комітетів; статус самих рад визначається рішеннями комітетів).

Рекомендації:

1. До Конституції України варто внести зміни, які закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за певною кількістю виборців (100 000 – 250 000 виборців).

2. До Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, які передбачатимуть обов'язкове зазначення у пояснювальних записках до законопроектів інформації стосовно проведення консультацій щодо таких законопроектів з потенційно зацікавленими суб'єктами.

3. В окремому законі, який регулюватиме порядок залучення зацікавлених суб'єктів до прийняття нормативно-правових актів, необхідно передбачити створення при всіх парламентських комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності комітетів; а також визначити загальні принципи формування таких рад, їх статус, права і засади взаємодії з комітетами, механізми забезпечення прозорості діяльності таких рад. Відповідні положення мають бути відображені і у Законі «Про комітети Верховної Ради України».

4. До Закону «Про комітети Верховної Ради України» потрібно внести зміни, які передбачатимуть удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (обов'язковість затвердження і попереднього оприлюднення річних (квартальних) планів слухань, оприлюднення на веб-сайтах парламентських комітетів інформації про дату, час, місце проведення слухань, їх порядку денного, порядку акредитації зацікавлених учасників; стенограм і рекомендацій слухань).

4. ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

4.1. Парламентський контроль, що здійснюється безпосередньо парламентом

Конституція та Регламент Верховної Ради України визначають декілька форм контрольної діяльності, яка здійснюється безпосередньо пар-

ламентом: 1) розгляд звітів і доповідей Кабінету Міністрів (стаття 228 Регламенту), 2) проведення «години запитань до Уряду» (стаття 229 Регламенту); 3) проведення парламентських слухань (статті 233 – 236 Регламенту). Правове регулювання контрольних повноважень парламенту як органу має низку недоліків.

По-перше, *Конституція України не передбачає обов'язкового схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів перед набуттям урядом повноважень.* Фактично, уряд може діяти без будь-якої Програми власної діяльності (що і має місце на практиці), відповідно – за умови відсутності Програми діяльності уряду парламентський контроль стає безпредметним. Також Конституція і Закон «Про Кабінет Міністрів України» не визначають строк, на який має схвалюватись Програма діяльності Кабінету Міністрів, наслідків її несхвалення Верховною Радою. Неврегульованість цих питань має важливе значення, оскільки *предметом щорічних звітів Кабінету Міністрів України перед парламентом є саме хід та результати виконання Програми діяльності уряду* (стаття 228 Регламенту).

По-друге, далеким від досконалості є і регулювання такої форми контролю як «години запитань до Уряду». Такі «години» проводяться лише 1 раз на тиждень по п'ятницях (двічі на місяць), мають чітко визначену тематику (що вже саме по собі не дозволяє протягом години обговорити визначену тему). Крім того, попереднє письмове повідомлення уряду про зміст запитань, на яке він має дати відповідь під час «години запитань», є правом, а не обов'язком ініціаторів запитання (про що свідчить зміст частини шостої статті 229 Регламенту). За таких умов «година запитань до Уряду» з потенційно ефективного механізму контролю за виконавчою владою перетворюється на звичайну формальність.

По-третє, *недосконалим є і регулювання парламентських слухань:* а) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметами слухань у комітетах та парламентських слухань; б) тематика парламентських слухань є надто широкою, для того, щоб обговорити визначену тему протягом часу, відведеного на слухання; в) коло учасників парламентських слухань є дуже широким (до участі у слуханнях запрошуються всі, хто подали відповідні заявки до профільного комітету за 5 днів до дня проведення слухань); г) загальна тривалість слухань є короткою – близько 3 годин, з яких близько години відводиться для виступів доповідача, співдоповідача, запитань до них і відповідей на запитання; д) вимоги до рекомендацій слухань,

порядок моніторингу їх виконання у Регламенті не конкретизуються. В результаті потенціал парламентських слухань як інструмента парламентського контролю є невисоким. Про це опосередковано свідчить періодичне проведення слухань з подібних питань, на яких ухвалюються схожі рекомендації.

Рекомендації:

1. До Конституції України необхідно внести зміни, які передбачатимуть наступне: а) Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється парламентом в обов'язковому порядку на весь строк повноважень уряду і її схвалення є вотумом довіри новосформованому уряду; б) Програма діяльності Кабінету Міністрів подається на затвердження парламенту після призначення не менш як двох третин членів уряду і до складання ними присяги; в) у разі несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів члени уряду не набувають повноважень і уряд вважається несформованим (див. також п. 4.6.).

2. До Регламенту Верховної Ради України потрібно внести зміни, спрямовані на підвищення ефективності «години запитань до Уряду», які передбачатимуть: а) обов'язкову реєстрацію всіх запитань до Уряду в Апараті Верховної Ради України у визначений строк до дня проведення «години запитань»; б) проведення «години запитань» на більш регулярній основі (кожного дня пленарних засідань, по 1 годині); в) залучення до участі у «годині запитань» лише тих членів уряду, до компетенції яких віднесено формування та реалізацію політики з питань, порушених у запитаннях народних депутатів (а не всього складу уряду; при цьому визначати конкретних представників на засіданні парламенту має уряд); г) скасування тематичної спрямованості «години запитань» – тематика «години запитань» має визначатись змістом запитань; д) визначення переліку допустимих запитань (запитання мають стосуватись питань, віднесених до компетенції уряду або міністрів, конкретних фактів, передбачати чітку відповідь (а не оціночні судження), стосуватись лише формування і реалізації державної політики).

3. До Регламенту мають бути внесені зміни, які передбачатимуть заміну парламентських слухань слуханнями в комітетах.

4.2. Парламентський контроль, що здійснюється комітетами та тимчасовими слідчими комісіями

Здійснення комітетами контрольних функцій ускладнюється двома основними чинниками: 1) відсутністю обґрунтованих критеріїв утво-

рення комітетів; 2) недоліками в регулюванні їхніх контрольних повноважень.

Так до складу деяких комітетів Верховної Ради 6-го скликання входять менше 11 членів (4 комітети), в той час як склад 9 комітетів перевищує встановлені самою Верховною Радою обмеження (до складу комітетів може входити не більше 20 членів). Фракційна структура ряду комітетів не відповідає фракційній структурі парламенту. Функціональний розподіл предметів відання комітетів є недостатньо чітким і уможливорює віднесення аналогічних питань до компетенції різних комітетів. Окремі комітети виділені штучно (що підтверджується кількістю їх членів та обсягом функціонального навантаження) – вони цілком можуть існувати як підкомітети у складі інших комітетів. Прямим наслідком цього є «розпорошення» контрольних повноважень комітетів, збільшення тривалості законодавчого процесу, ускладнення контролю за «галузевими» міністерствами.

Контрольна діяльність комітетів регламентується рамково – Закон визначає лише їх права і обов'язки, пов'язані із здійсненням парламентського контролю (статті 14, 25 – 33–1 Закону «Про комітети Верховної Ради України»), в той час як форми здійснення контрольної діяльності регулюються поверхнево. Комітетські слухання (стаття 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України») є не стільки засобом контролю за діяльністю уряду, скільки механізмом обговорення певних проблем законодавства і практики його застосування. До того ж, регулювання процедури слухань саме по собі містить ряд недоліків: а) повідомлення про дату і місце проведення слухань та питання, що виносяться на обговорення, надсилається лише учасникам слухань (а не розміщується заздалегідь у відкритому доступі); б) загальні критерії відбору учасників слухань, загальні вимоги до регламенту слухань Законом не визначено; в) Законом не передбачені обов'язкове попереднє поширення матеріалів до слухань серед їх учасників (крім депутатів), оприлюднення матеріалів слухань, стенограм виступів учасників тощо.

Що стосується тимчасових слідчих комісій, то на сьогодні вони фактично позбавлені належної правової основи для їх діяльності, оскільки Закон про тимчасові спеціальні і слідчі комісії було визнано Конституційним Судом неконституційним.

Рекомендації:

1. Необхідно провести функціональне обстеження системи комітетів, зменшити їхню кількість до 15–20 (кількісний склад найменшої фракції становить 20 депутатів), оптимізувати

розподіл функціонального навантаження між ними, а також впровадити механізми, які забезпечуватимуть приблизну відповідність фракційної структури комітетів фракційній структурі парламенту.

2. До статті 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України» мають бути внесені зміни, якими уточнюватиметься порядок підготовки та проведення слухань у парламентських комітетах, зокрема, з питань здійснення комітетами контрольних функцій.

3. Необхідно прийняти новий Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», який повинен: а) чітко визначити межі компетенції комісій (такі межі не повинні бути ширшими за межі повноважень самого парламенту, як це має місце нині; комісії не повинні наділятися владно-розпорядчими повноваженнями, якими наділяються правоохоронні органи (правом вилучення документів, правом приводу учасників парламентських розслідувань на засідання і т.п.); б) уточнити порядок розгляду комісіями питань, віднесених до їхньої компетенції (перелік учасників процедури, їх права і обов'язки, стадії проведення парламентських розслідувань тощо).

4.3. Парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини і громадянина

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Ефективність здійснення Уповноваженим своєї функції послаблюється рядом чинників. По-перше, *Закон не обмежує граничний строк перебування Уповноваженого на займаній посаді*. Відповідно, парламент завжди має можливість призначити Уповноваженим одну й ту ж саму особу, незалежно від того, на скільки ефективною була її діяльність протягом попереднього строку повноважень. По-друге, із змісту статей 8 і 9 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

випливає, що *єдиним органом, який має право достроково припинити повноваження Уповноваженого, є парламент*. З одного боку, такий підхід є додатковою гарантією забезпечення незалежності парламентського омбудсмена. З іншого боку, він створює можливості для порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності власної посади з іншими видами діяльності – адже у разі порушення відповідних вимог його повноваження можуть бути припинені лише за умови ухвалення парламентською більшістю відповідного рішення. Порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності мало місце і на практиці – у 2006 році омбудсман був кандидатом у народні депутати України, був обраний депутатом за списком однієї з політичних партій і тривалий час поєднував депутатський мандат з посадою Уповноваженого. По-третє, Закон не визначає будь-яких *дієвих механізмів забезпечення прозорості діяльності Уповноваженого*. По-четверте, *Закон не встановлює будь-яких обмежень сфери компетенції Уповноваженого* (більше того, з аналізу положень Закону випливає, що межі контрольних повноважень омбудсмена є значно ширшими за межі повноважень самого парламенту), що призводить до виконання невластивих для омбудсмена завдань. Наприклад, у 2006 році омбудсман опікувався «інтересами України та правами екіпажу українського судна «Перекопський», затриманого в Аргентинській Республіці»¹⁰, забезпеченням пропуску вантажів з Придністров'я до України¹¹, незаконним перетином державного кордону кораблем НАТО ВМС США¹². По-п'яте, *Закон не визначає підстав відкриття Уповноваженим провадження у справах, направлення звернень до інших органів*¹³, відмови у розгляді звернень, внесення до Конституційного Суду конституційних подань та звернень (за період своєї діяльності Уповноважений скористався правом на звернення до Конституційного Суду всього 11 разів), *процедури і строки провадження у справах*. По-шосте, *регулювання внутрішньої діяльності Уповноваженого має рамковий характер*. У Законі відсутні дієві механізми забезпечення предмет-

¹⁰ http://www.ombudsman.kiev.ua/list_prezudenta.htm

¹¹ Див., наприклад, Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Прем'єр-міністру України Ю.І. Єханурову «Про загрозу порушення прав і свобод громадян України, які проживають у Придністров'ї». – http://www.ombudsman.kiev.ua/p_06_1-5.htm#1

¹² Див., наприклад, Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Генеральному прокурору України О.І. Медведьку щодо порушення кримінальної справи стосовно осіб, які дозволили всупереч Конституції і законам України допуск збройних сил НАТО на територію України 27 травня 2006 року. – http://www.ombudsman.kiev.ua/p_06_1-5.htm#

¹³ На практиці це призводить до того, що скарги осіб, засуджених до відбування покарання у вигляді позбавлення волі, направляються Уповноваженим «за належністю» в Державний департамент з питань виконання покарань «для вжиття заходів». Більш детально див. Євген Захаров. Громадська оцінка державної політики у сфері прав людини. Короткий аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1187590757>

ної спеціалізації заступників Уповноваженого (права дитини, військовослужбовців, національних меншин тощо), запобігання концентрації повноважень омбудсман на рівні центрального апарату. По-сьоме, чинне законодавство *недостатньо чітко визначає статус омбудсмана в адміністративному та цивільному процесі*. Так, згідно із статтею 60 Кодексу адміністративного судочинства України, у випадках, встановлених законом, Уповноважений може звертатись до адміністративного суду із позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Аналогічні за змістом положення закріплено у статті 45 Цивільно-процесуального кодексу України. Але при цьому закон не визначає випадків, за яких Уповноважений може звертатись до суду та брати участь у відповідних справах, не конкретизує процесуальні права Уповноваженого.

Рекомендації:

1) У статті 5 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон) передбачити, що одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Уповноваженого більш ніж два строки підряд.

2) У статті 9 Закону передбачити, що у разі порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності його посади з іншими видами діяльності рішення про дострокове припинення його повноважень приймається судом (а не Верховною Радою України).

3) Закон необхідно доповнити положеннями, спрямованими на посилення прозорості діяльності Уповноваженого. Такі положення мають передбачати: а) обов'язок Уповноваженого надавати за інформаційними запитами будь-яких осіб інформацію стосовно своєї діяльності, що не стосується суті конкретних справ, що перебувають у провадженні Уповноваженого; б) визначення загальних вимог до щорічної доповіді Уповноваженого; в) обов'язковість оприлюднення щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого в офіційних друкованих виданнях та на власній веб-сторінці Уповноваженого; г) обов'язковість оприлюднення на веб-сторінці Уповноваженого внутрішніх актів омбудсмана, звіту про використання Уповноваженим коштів кошторису, інформації про структурні підрозділи Секретаріату та їх функціональну компетенцію, роз'яснення в доступній формі порядку звернення до Уповноваженого з можливістю заповнення відповідної форми звернення в режимі он-лайн; д) запровадження щорічного фінансового аудиту Уповноваженого Рахунковою палатою, опри-

люднення результатів такого аудиту на веб-сторінках Рахункової Плати та омбудсмана.

4) Внести до Закону зміни, що передбачатимуть уточнення меж компетенції Уповноваженого. При цьому має враховуватись, що: а) контрольна компетенція Уповноваженого не повинна бути ширшою за контрольну компетенцію Верховної Ради; б) Уповноважений не повинен мати адміністративно-розпорядчих повноважень, якими наділяються органи виконавчої влади; в) діяльність Уповноваженого не повинна стосуватись питань політичної доцільності або формування державної політики.

5) До Закону варто внести зміни, які конкретизуватимуть порядок провадження у справах, розгляд яких віднесено до компетенції Уповноваженого. Зокрема, Закон має визначати: вичерпний перелік підстав для відмови у розгляді звернення громадянина, перелік підстав для направлення звернень на розгляд інших органів, строки та етапи провадження, порядок здійснення провадження (заслуховування заявника, суб'єкта оскарження, дослідження доказів і т.д.), вимоги до змісту подань Уповноваженого, випадки, за наявності яких Уповноважений зобов'язаний звернутись до Конституційного Суду з конституційним поданням або зверненням. Потребує розширення перелік суб'єктів (стаття 16 Закону), на підставі звернень яких Уповноважений має відкривати провадження у справах та проводити перевірки.

6) Закон необхідно доповнити положеннями, спрямованими на уточнення засад внутрішньої організації діяльності омбудсмана. Такі положення мають передбачати: а) створення представництв Уповноваженого у 27 регіонах; б) запровадження предметної спеціалізації заступників Уповноваженого (права дитини, права військовослужбовців, права меншин, рівні можливості чоловіків і жінок тощо) та розмежування безпосередньо в Законі функціональних обов'язків заступників; в) визначення підстав і порядку призначення на посади та звільнення з посад заступників Уповноваженого.

7) У Законі необхідно визначити випадки, в яких Уповноважений може звертатись до суду із цивільними або адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

4.4. Парламентський контроль у сфері публічних фінансів

Відповідно до статті 98 Конституції, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України

та їх використання здійснює Рахункова палата. Статус Рахункової палати визначається відповідним Законом, значна частина положень якого була скасована Конституційним Судом України¹⁴. Крім того, порядок здійснення Рахунковою палатою контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України на сьогодні Законом не регламентується. Правове регулювання статусу Рахункової палати містить низку інших недоліків. По-перше, *Конституція та Закон «Про Рахункову палату» не встановлюють достатніх гарантій операційної, функціональної та фінансової незалежності Рахункової палати*, що не відповідає принципу незалежності вищих органів фінансового контролю (ВОФК), закріпленому у Лімській декларації керівних принципів аудиту¹⁵, а також Мексиканській декларації щодо незалежності ВОФК¹⁶. Так, у статті 1 Закону «Про Рахункову палату» прямо фіксується підпорядкованість Палати парламенту, а у статті 32 Закону – право законодавчого органу спрямовувати діяльність Палати, що суперечить статті 8 Лімської декларації. Палата не має достатнього рівня операційної незалежності, зокрема при плануванні роботи: відповідно до статті 15 Закону «Про Рахункову палату» до плану роботи Палати обов'язково включається виконання звернень не менше 150 народних депутатів; крім того Палата повинна проводити позапланові контрольні заходи за протокольними дорученнями та постановами Верховної Ради, зверненнями комітетів, що суперечить статті 8 Лімської декларації. Підстави дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати не визначені Конституцією України (що суперечить статті 6 Лімської декларації), внаслідок чого створюється можливість припинення повноважень Голови Рахункової палати за власним розсудом парламенту, а не на підставі Закону «Про Рахункову палату»¹⁷. Стаття 38 Закону «Про Рахункову палату» не гарантує

фінансування Рахункової палати у повному обсязі¹⁸ (у цьому контексті варто відзначити, що стаття 7 Лімської декларації рекомендує надавати ВОФК право безпосереднього звернення до парламенту для виділення необхідних фінансових ресурсів). По-друге, *обсяг контрольних повноважень Рахункової палати не відповідає Лімській декларації*. Відповідно до частини третьої статті 18 Лімської декларації предметом аудиту ВОФК повинні бути всі публічні фінансові операції, незалежно від того, чи відображені вони в Державному бюджеті, чи ні. У той же час, згідно із статтею 98 Конституції мандат Палати обмежується надходженням та використанням коштів лише Державного бюджету. Таким чином, мандат Палати не поширюється на надходження і використання публічних коштів, що не відображуються у Державному бюджеті України, у тому числі – на управління підприємствами, що перебувають у державній власності. По-третє, *у Законі відсутнє визначення поняття аудиту та видів аудиту, на яких має зосереджуватись Рахункова палата*. В результаті акценти у діяльності Палати певною мірою зміщуються у бік аудиту законності використання коштів Державного бюджету, а також «неаудиторських» функцій – проведення експертиз та аналізу. У той же час, основним завданням Палати мало б бути проведення аудитів правильності (атестація фінансів розпорядників бюджетних коштів та надання висновків щодо фінансових звітів розпорядників) та ефективності (перевірка надійності систем внутрішнього фінансового контролю). По-четверте, *Закон «Про Рахункову палату» (стаття 21) не конкретизує засад взаємодії Палати з органами державного фінансового контролю, які забезпечують формування доходної частини Державного бюджету та здійснюють контроль за використанням коштів Державного бюджету*. По-п'яте, стаття 28 Закону «Про Рахункову палату» передбачає *концентрацію повноважень*

¹⁴Рішення Конституційного Суду України № 7-зп від 23 грудня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Стор. 151.

¹⁵The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. – <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>

¹⁶Mexico Declaration on SAI Independence. – <http://www.intosai.org/blueline/upload/issai10mexikodekle.pdf>

¹⁷За весь період діяльності Рахунковою палати не було жодного випадку дострокового припинення повноважень Голови Палати, однак ризики ініціювання парламентом цього питання під впливом політичної кон'юнктури (зокрема – у зв'язку з включенням посади Голови Палати у «пакети» для політичного розподілу між фракціями більшості або опозиції залишаються досить високими).

¹⁸Хоча наразі проблем з достатністю фінансування Рахункової палати немає, на необхідності додаткового посилення фінансової незалежності Рахункової палати наголошують іноземні експерти: «...законодавчі положення гарантують виділення РПУ окремого рядку в бюджеті, але пропозиція щодо бюджетних асигнувань для РПУ готується Міністерством фінансів і підлягає затвердженню Верховною Радою. РПУ слід розглянути можливість наближення до стану, де фінансова незалежність буде міцнішою, згідно з Лімською декларацією». Більш детально див. Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 р. – SIGMA: Підтримка удосконалення у врядуванні та управлінні (спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу, фінансована, головним чином, ЄС). – С. 127. – <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>

Рахункової палати на рівні Колегії Палати. Пошосте, на сьогодні створено 8 територіальних управлінь Рахункової палати¹⁹, однак *статус цих управлінь, засади їх взаємодії з центральним апаратом у Законі не визначено.*

Рекомендації:

1. До Конституції України мають бути внесені зміни, які передбачатимуть: а) закріплення за Рахунковою палатою статусу *незалежного* органу фінансового аудиту публічних фінансів, а не органу, діяльність якого спрямовується парламентом (що відповідатиме вимогам Лімської декларації); взаємодія Палати з парламентом має зводитись до призначення і звільнення з посади Голови Палати, підконтрольності та підзвітності Палати перед парламентом; б) віднесення до компетенції Рахункової палати здійснення контролю не лише за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України, але і за публічними фінансами в цілому (управління підприємствами з частками державної власності і т.п.). Доцільно, щоб статус Рахункової палати визначався окремим розділом Конституції, що підкреслювало б статус Палати як незалежного органу аудиту публічних фінансів.

2. Закон «Про Рахункову палату» має бути доповнений положеннями, які передбачатимуть *посилення фінансової незалежності Рахункової палати.* Варто передбачити, що Рахункова палата розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує кошторис своїх витрат (в аналогічному порядку на сьогодні здійснюється фінансування діяльності парламентського омбудсмена).

3. До Закону «Про Рахункову палату» варто також внести зміни, *спрямовані на уточнення завдань Рахункової палати.* Основним завданням Палати має бути проведення аудитів правильності та ефективності управління публічними фінансами. У зв'язку з цим Закон повинен бути доповнений визначеннями відповідних видів аудиту.

4. У випадку розширення контрольної компетенції Рахункової палати шляхом внесення відповідних змін до Конституції, до Закону «Про Рахункову палату» мають бути внесені зміни, що передбачатимуть *розширення переліку суб'єктів, діяльність яких може бути об'єктом перевірки Рахункової палати.* Такими суб'єктами мають бути: а) всі підприємства з часткою державної власності у статутному капіталі; б) всі суб'єкти, які отримують кошти Державного бюджету.

5. Закон «Про Рахункову палату» та інші закони мають чітко визначати механізми взаємодії Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю, зокрема – на етапах планування контрольних заходів та їх проведення.

6. До Закону «Про Рахункову палату» варто внести зміни, спрямовані на зменшення концентрації повноважень Палати на рівні її Колегії, зокрема, шляхом передачі частини повноважень Колегії на рівень структурних підрозділів та територіальних управлінь Палати. Роль Колегії має полягати насамперед у плануванні, координації, узагальненні результатів контролю, методичному забезпеченні аудиту, підвищенні кваліфікації аудиторів, моніторингу виконання рекомендацій Палати. До Закону «Про Рахункову палату» необхідно внести зміни, які визначатимуть статус її територіальних управлінь.

7. Порядок проведення Рахунковою палатою контрольних заходів повинен визначатись безпосередньо в Законі, а не в підзаконних актах самої Палати. Тому до Закону «Про Рахункову палату» потрібно внести зміни, які визначатимуть права та обов'язки аудиторів, права та обов'язки представників відповідних об'єктів контролю, процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності під час проведення аудитів. Рекомендації Палати не повинні мати імперативного характеру, однак Закон повинен передбачати обов'язковість їх розгляду та інформування Палати про результати розгляду.

5. ВОТУМ НЕДОВІРИ УРЯДУ, ВІДМОВА УРЯДУ В ДОВІРІ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАД ОКРЕМИХ ЧЛЕНІВ УРЯДУ

Результатом здійснення парламентом своїх контрольних повноважень може бути ініціювання питання про звільнення з посади окремого члена уряду (п. 12 частини першої статті 85 Конституції) або ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України в цілому (стаття 87 Конституції). У першому випадку результатом відповідної ініціативи може бути дострокове звільнення члена уряду з посади, у другому – прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів (статті 87, 115 Конституції).

В контексті практичної реалізації положень статей 85, 87, 115 Конституції України виникає декілька проблем. По-перше, згідно із статтею 87 Конституції, *питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатись протягом року після схвалення Програми*

¹⁹ Див.: http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=854252&cat_id=301

діяльності Кабінету Міністрів України. Тим самим уряду фактично надається річний «імунітет» від відповідальності за прорахунки у власній діяльності (зрозуміло, лише у випадку схвалення Програми його діяльності). По-друге, національна Конституція дозволяє розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів у день його ініціювання. У цьому контексті потрібно відзначити, що конституціями багатьох європейських країн прямо передбачено, що питання про відповідальність уряду може розглядатись лише через певний строк (2–3 доби) після його ініціювання, що, з одного боку, дозволяє парламенту прийняти зважене рішення щодо довіри чи недовіри уряду, а з іншого боку, – дозволяє уряду представити відповідні аргументи на критику у свою адресу. По-третє, Конституція надає парламенту право у будь-який час припинити повноваження будь-якого члена уряду (включно з Прем'єр-міністром). Реалізація парламентом цього права може тягти низку негативних наслідків: 1) порушення цілісності урядової команди, сформованої за поданням глави уряду; 2) можливість звільнення членів уряду з посад дозволяє підмінити інститут політичної відповідальності уряду звільненням в індивідуальному порядку всіх його членів; 3) параліч діяльності Кабінету Міністрів, наприклад, у випадку звільнення з посад половини членів уряду (за Законом «Про Кабінет Міністрів України» засідання Кабінету Міністрів є повноважним за умови присутності на ньому більше половини складу уряду).

Законодавством багатьох країн з формою правління, подібною до української, закріплений інститут відмови уряду в довірі. Так новосформований уряд вперше отримує вотум довіри шляхом схвалення програми його діяльності. Під час здійснення своїх повноважень він також може пов'язати питання довіри йому як з урядовою політикою в цілому, так і з окремими питаннями, наприклад – поданими урядом законопроектами. Відповідно, несхвалення програми діяльності уряду, схвалення або несхвалення парламентом певних рішень, з якими уряд пов'язав питання довіри, мають наслідком дострокове припинення повноважень уряду. Тим самим забезпечується взаємна відповідальність парламенту та вищого органу в системі органів виконавчої влади. Натомість Конституція України інституту вотуму довіри не передбачає, що дозволяє уряду діяти без будь-якої програми, виконання якої можна було б контролювати, а парламенту – приймати популістські, технічно і змістовно недосконалі закони і програми, які не можуть бути втілені в життя.

Рекомендації:

1. До статті 85 Конституції необхідно внести зміни, які передбачатимуть можливість звільнення членів Кабінету Міністрів з посад виключно за поданням Прем'єр-міністра України.

2. В статті 87 Конституції необхідно передбачити, що: а) питання про відповідальність Кабінету Міністрів України розглядається через певний строк (не менше 2-3 днів) після внесення відповідної пропозиції 150 народними депутатами України; б) Президент України не має права ініціювати питання про відповідальність кабінету Міністрів (що відповідатиме нинішній ролі Президента в системі вищих органів держави); в) питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуте у будь-який час після схвалення Програми діяльності уряду (крім випадку, коли Верховна Рада України вже розглядала відповідне питання на поточній сесії або якщо його розгляд припадає на останню сесію парламенту); г) питання про відповідальність уряду не може розглядатись на позачергових сесіях парламенту.

3. Конституцію України (статті 85, 87, 114, 115) варто доповнити положеннями, які передбачатимуть: а) обов'язковість схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів Верховною Радою (схвалення такої Програми має бути обов'язковою передумовою набуття урядом своїх повноважень, відмова у схваленні Програми за своїми правовими наслідками має прирівнюватись до несформування уряду); б) право уряду у будь-який час ініціювати питання про вотум довіри Кабінету Міністрів України; в) визначення відмови у довірі уряду в якості підстави для відставки всього складу Кабінету Міністрів України (частина друга статті 115 Конституції).

6. УСУНЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА З ПОСТА В ПОРЯДКУ ІМПІЧМЕНТУ

Конституція України закріплює за парламентом право усунення з посади Президента в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Однак процедура усунення Президента з поста в порядку імпічменту є на стільки складною, що реалізувати її на практиці фактично неможливо. Так, відповідно до статті 111 Конституції, питання про усунення глави держави з посади в порядку імпічменту має бути ініційоване більшістю від конституційного складу парламенту; для проведення розслідування Верховна Рада має утворити спеціальну тимчасову слідчу комісію; рішення про звинувачення Президента має бути прийняте двома третинами від складу парла-

менту; після цього справа має бути перевірена Конституційним Судом (на предмет додержання вимог Конституції в частині процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент), а також Верховним Судом (на предмет наявності в діяннях Президента ознак злочину); після чого Верховна Рада не менш як трьома четвертими від свого складу має прийняти рішення про усунення Президента з поста в порядку імпідменту. За такої процедури цілком імовірно видається ситуація, коли Верховний Суд виявить у діях Президента ознаки злочину, однак парламент не зможе прийняти рішення про його усунення з посади (оскільки для прийняття такого рішення не вистачить голосів).

Рекомендації:

До статті 111 Конституції мають бути внесені зміни, за якими у разі встановлення Верховним Судом ознак злочину у діях, в яких звинувачується Президент, його повноваження припиняються достроково (тобто – без прийняття парламентом рішення про усунення глави держави з поста в порядку імпідменту).

7. СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

7.1. Депутатські запити і звернення

Конституція України та Закон «Про статус народного депутата України» закріплюють за народними депутатами право на депутатський запит і депутатське звернення. Регламент Верховної Ради України та Закон «Про комітети Верховної Ради України», крім того, надають народним депутатам України право на запитання до осіб, які беруть участь у роботі відповідно парламенту або комітету, у тому числі – представників Уряду. В контексті реалізації відповідних прав існує низка проблем: 1) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметом запитів, звернень і запитань (фактично, основні відмінності між ними полягають лише у процедурі їх ініціювання, а також розгляді запитів, звернень і запитань тими, кому їх адресовано); 2) закон не містить будь-яких вимог щодо допустимих запитів, звернень і запитань – фактично депутат може вимагати надання йому будь-якої інформації будь-якою особою (окрім правоохоронних органів, які не зобов'язані надавати інформацію щодо конкретних справ, в яких здійснюється провадження); 3) тексти запитів і відповідей на них офіційно ніде не оприлюднюються, що послаблює ефективність цієї форми контролю.

Рекомендації:

1. До статті 86 Конституції України необхідно внести зміни, які передбачатимуть, що депутатський запит може бути направлений лише до уряду або його окремих членів.

2. До Закону «Про статус народного депутата України» та Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, які передбачатимуть: а) проведення чіткого розмежування між запитом і письмовими запитаннями; б) визначення вимог до змісту (допустимості) запитів і письмових запитань; в) обов'язкову реєстрацію всіх запитів і письмових запитань в Апараті Верховної Ради України; г) оприлюднення у «Відомостях Верховної Ради України» та на веб-сайті Верховної Ради повних текстів запитів, письмових запитань та письмових відповідей на них.

7.2. Депутатський імунітет

Відповідно до статті 80 Конституції України народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані. Фактично, депутатський імунітет носить абсолютний характер, що не відповідає міжнародним, у тому числі і європейським, стандартам у цій сфері.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 30 Конвенції ООН проти корупції²⁰, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 року, кожна держава-учасник Конвенції вживає таких заходів, які можливо, з тим, щоб встановити або забезпечити, у відповідності до своєї правової системи і конституційних принципів, *належну збалансованість між будь-якими імунітетами або юрисдикційними привілеями, наданими публічним посадовим особам держави у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і можливістю, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування та кримінальне переслідування і виносити судові рішення у зв'язку із злочинами, визнаними такими у відповідності до Конвенції ООН проти корупції*. Принцип 6 Двадцяти керівних принципів для боротьби з корупцією, затверджених Резолюцією (97)24 Комітету Міністрів Ради Європи вимагає від держав *обмежити імунітет від розслідування, судового переслідування та винесення рішень у справах, пов'язаних з корупцією, до рівня, необхідного у демократичному суспільстві*²¹.

Що стосується практики європейських країн, то її аналіз в частині імунітетів членів парламен-

²⁰Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. – http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf

²¹Resolution (97) 24 on the twenty principles for the fight against corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. –

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

ту дозволяє дійти таких висновок²²: 1) практика повного скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування загалом не є типовою для більшості країн Європи, тому її навряд чи доцільно застосовувати і в Україні; 2) в більшості європейських країн депутатський імунітет має обмежений характер: депутати користуються ним або лише у період парламентських сесій (Бельгія, Греція, Люксембург, Португалія, Швеція, Фінляндія), або лише протягом перебування на засіданні парламенту, у дорозі до чи з парламенту (США, Ісландія, Норвегія, Ірландія); або протягом всього періоду повноважень, крім випадку затримання на місці вчинення злочину (такий підхід набув поширення у більшості країн європейського континенту (Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція та ін.).

Пунктом 9 та 10 Оціночного звіту Групи держав проти корупції за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання в частині обмежень імунітетів виборних осіб, Україні було рекомендовано: 1) розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію; 2) переглянути систему імунітетів у такий спосіб, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітетів. Ці рекомендації на сьогоднішній день залишаються невиконаними.

Рекомендації:

До статті 80 Конституції мають бути внесені зміни, спрямовані на звуження обсягу депутатського імунітету (але не його скасування як такого): 1) імунітет не повинен поширюватись на випадки затримання депутата на місці вчинення злочину; 2) імунітет не повинен виключати можливість проведення слідчих дій, непов'язаних з обмеженням свободи пересування члена парламенту.

7.3. Депутатські пільги

Чинний Закон «Про статус народного депутата України» встановлює для депутатів ряд пільг, зокрема: 1) право на безоплатний проїзд на всіх внутрішніх шляхах сполучення, на всіх видах міського пасажирського транспорту, за винятком таксі; право на безкоштовне паркування автомобіля, безкош-

товне користування залами офіційних делегацій; 2) право на безкоштовне медичне обслуговування та путівки для санітарно-курортного лікування; 3) право на отримання одноразової грошової компенсації витрат для створення належних житлових умов у розмірі вартості житла для депутата та членів його сім'ї, отримання службового жилого приміщення на строк повноважень або житла для постійного проживання; 4) права на безкоштовне використання зв'язку. У більшості зарубіжних країн забезпечення діяльності членів парламенту здійснюється принципово в інший спосіб – у вигляді прямого фінансування відповідних видатків або відшкодування їх вартості.

Так, для використання депутатами *засобів зв'язку*, як правило, визначається певна сума коштів (Австралія, Бельгія, Ізраїль, Норвегія) або фіксується кількість безкоштовних поштових відправлень в межах країни (наприклад в Ізраїлі – не більше 15 000 поштових відправлень на рік в межах країни). Аналогічні підходи застосовуються щодо *фінансування поїздок депутатів*: в Канаді депутату відшкодовується вартість не більше 64 поїздок в межах країни протягом року, в Фінляндії – не більше 4 авіаперельотів на тиждень та трансферів з/в аеропорт (фінський підхід обумовлений фізико-географічними особливостями Фінляндії). В ряді країн депутати мають право безкоштовно використовувати лише спеціальний транспорт, що перебуває у державній власності. Загальним правилом у зарубіжних державах є безкоштовне використання депутатами залізничного транспорту (вартість квитків відшкодовується з Державного бюджету), а також відшкодування у визначеному обсязі витрат на використання власного автомобільного транспорту (з розрахунку за кожен кілометр поїздки), в той час як безкоштовні перельоти та переміщення водним транспортом депутати оплачують (за деякими винятками) на загальних підставах. *Забезпечення житлових потреб депутатів* у зарубіжних країнах зазвичай здійснюється у двох формах: у вигляді відшкодування вартості *оренди* житла, яка оплачується депутатом (більшість країн, зокрема – Бенін, Естонія, Кенія), або у вигляді надання депутатам житла у *тимчасове* використання – до закінчення строку повноважень (Норвегія, Польща, Росія, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Шрі-Ланка) чи лише на період сесії (Ізраїль, Нігер).

²² Оглядом-аналітичний звіт «Імунітети обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції щодо удосконалення». – <http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC-Immunities.pdf>

Рекомендації:

1. Необхідно провести аналіз пільг, якими мають право користуватись народні депутати відповідно до Закону «Про статус народного депутата України», та скасувати ті з них, які фактично не використовуються більшістю народних депутатів (наприклад, право на безоплатний проїзд на міському транспорті).

2. Система пільг має бути замінена прямим фінансуванням депутатської діяльності та/або відшкодуванням витрат, пов'язаних із здійсненням депутатської діяльності (відшкодування визначеної суми транспортних витрат, витрат на оренду (але не купівлю) житлових приміщень, на оздоровлення, на використання засобів телекомунікацій (засобів мобільного зв'язку, пошти, фіксованого зв'язку тощо).

3. Потрібно підвищити рівень прозорості матеріально-фінансового забезпечення депутатів і парламенту в цілому. У Законі «Про статус народного депутата України» та у Регламенті Верховної Ради України має передбачатись обов'язковість щорічного оприлюднення інформації про обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності кожного народного депутата України протягом звітного року.

7.4. Запобігання конфлікту інтересів

1 червня 2009 року парламентом було ухвалено Закон «Про засади запобігання та протидії корупції», який, серед іншого, визначив поняття «конфлікту інтересів» (стаття 1 Закону) та поклав на осіб, уповноважених на виконання функцій держави (до таких осіб належать і народні депутати України), обов'язок вживати заходи щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів (стаття 12 Закону).

Водночас механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів цим Законом визначено не було – такі механізми мали б визначатись окремими законом, який до цього часу прийнято так і не було. На розгляді парламенту перебуває проект закону «Про правила етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (реєстр. № 4420-1 від 14.05.2009 р.), однак цей законопроект не враховує специфіки статусу виборних посадових осіб, включаючи народних депутатів України. Таким чином, діючим законодавством на сьогодні передбачено єдиний механізм запобігання конфлікту інтересів у діяльності членів парламенту – заборона суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності. Очевидно, що самої лише цієї заборони для запобігання виникненню та врегулюванню

конфлікту інтересів у депутатській діяльності недостатньо.

Рекомендації:

Необхідно прийняти окремий нормативно-правовий акт, який визначатиме засади професійної етики всіх публічних службовців (включаючи народних депутатів України), передбачатиме механізми запобігання конфлікту інтересів та врегулювання такого конфлікту. У такому нормативно-правовому акті, зокрема, необхідно передбачити обов'язкове декларування народними депутатами своїх особистих інтересів; закріпити вимоги до форми, змісту і порядку подання відповідних декларацій; передбачити оприлюднення цих декларацій на веб-сайті Верховної Ради України; визначити орган, який контролюватиме дотримання депутатами вимог щодо запобігання конфлікту інтересів; передбачити механізми врегулювання конфлікту інтересів (утримання від розгляду питань, «переведення» депутата в інший комітет у разі постійного конфлікту інтересів тощо); передбачити відповідальність за порушення вимог законодавства щодо конфлікту інтересів.

7.5. Правила етики і дисциплінарна відповідальність депутатів

Практика показує, що народні депутати аж ніяк не є взірцем поведінки для громадян. Окремі з них постійно блокують парламентську трибуну, перешкоджають проведенню парламентських засідань, застосовують фізичну силу для вирішення політичних суперечок, вчиняють відверто хуліганські дії (виведення з ладу системи голосування, знищення або пошкодження майна, що належать парламенту). Це пов'язано як із загальним рівнем культури самих членів законодавчого органу, так і з відсутністю правил депутатської етики та належних санкцій за протиправну поведінку. У цьому контексті варто відзначити що: 1) законодавством визначено лише загальні права і обов'язки депутатів, але не правила їхньої поведінки; 2) певні правила поведінки депутатів у «розпорошеному» вигляді містяться в Регламенті Верховної Ради, але вони поширюються лише на діяльність депутатів у сесійній залі (відповідно, поведінка депутатів в комітетах, за межами парламенту тощо не регулюється взагалі); 3) за вчинення багатьох правопорушень (перешкоджання веденню засідань, позбавлення головної можливості ведення засідань) не передбачено будь-якої дисциплінарної (або іншої) відповідальності; 4) у тих випадках, коли санкції все ж передба-

чено²³, вони не відповідають принципам пропорційності та превентивності; 5) порядок дисциплінарного провадження не регулюється жодним законодавчим актом.

Рекомендації:

Необхідно прийняти окремий акт (Правила депутатської етики або Кодекс поведінки народних депутатів), який: а) визначатиме засади депутатської етики та правила поведінки депутатів в парламенті і за його межами; б) передбачатиме порядок здійснення контролю за дотриманням таких правил; в) встановлюватиме пропорційні та превентивні санкції за правопорушення та процедуру притягнення депутатів до дисциплінарної відповідальності за правопорушення.

8. ЗВЕДЕНИЙ ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДАЦІЙ

- Внести до Закону «Про вибори народних депутатів України» зміни, які передбачатимуть запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті списки кандидатів у народні депутати України від політичних партій і виборчих блоків у багатомандатних виборчих округах, а також (у більш віддаленій перспективі) можливість самовисування кандидатів у народні депутати України.

- Внести зміни до Закону «Про політичні партії в Україні», які передбачатимуть: 1) визначення загальних принципів внутрішньопартійної демократії; 2) закріплення механізмів забезпечення прозорості (гласності) діяльності політичних партій; 3) запровадження прямого державного фінансування політичних партій; 4) обмеження приватного фінансування політичних партій за типами джерел і розміром внесків з одного джерела фінансування; 5) впровадження дієвого контролю за надходженням і використанням партіями коштів; 6) визначення вимог до змісту фінансової звітності партій; 7) оприлюднення фінансових звітів партій; 8) встановлення ефективних, превентивних та пропорційних санкцій за порушення партіями вимог законодавства, у тому числі щодо фінансування їхньої діяльності.

- Внести зміни до Конституції України, які передбачатимуть скасування імперативного мандату (п. 6 частини другої, частина шоста статті 81 Конституції України).

- Внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про комітети Верховної Ради України» зміни, спрямовані на підвищення прозорості функціонування парламенту, що передбачатимуть: 1) створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України; 2) обов'язкове включення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань; 3) оприлюднення на веб-сторінках комітетів їхніх планів роботи на чергову сесію, звітів про діяльність; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами інших актів парламенту; інформації про дату, час, місце проведення відкритих засідань комітетів та слухань у комітетах; річних звітів про діяльність комітетів; протоколів відкритих засідань та результатів голосувань з питань порядку денного відкритих засідань; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань; 4) оприлюднення кошторису Верховної Ради України та результатів його виконання; 5) оприлюднення всіх висновків щодо законопроектів, які надаються за зверненнями комітетів (у тому числі висновків міністерств, наукових установ, громадських організацій тощо); 6) оприлюднення інформації про обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності, декларацій про майно і доходи, інтереси (відсутність конфлікту інтересів) кожного народного депутата України.

- Вилучити з Конституції України та Регламенту Верховної Ради України положення щодо обов'язкового формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та стосовно можливості дострокового припинення повноважень парламенту у разі несформування у визначений строк коаліції депутатських фракцій (частини шоста – десята ст.83, п. 1 частини другої ст. 90, п. 9 частини першої ст. 106, частина третя ст. 114 Конституції; Глава 12 Регламенту Верховної Ради України).

Ліквідувати поділ парламентської меншості на опозицію і фракції, які не ввійшли ні до

²³ Види дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на народних депутатів України, визначаються статтями 51–52 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, відповідно до частини п'ятої статті 51 Регламенту на підставі парламентського рішення депутат може бути позбавлений права участі у пленарних засіданнях Верховної Ради України (до 5 засідань) за вголосення образливих слів на адресу іншого депутата або фракції – за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Стаття 52 Регламенту в якості санкцій за вживання образливих висловлювань, непристойних слів, закликів до незаконних дій передбачає винесення попередження про неприпустимість відповідних дій або припинення виступу депутата, а також позбавлення депутата права виступу протягом всього пленарного засідання (у разі повторного вчинення відповідних дій). За виступ без дозволу головуючого на засіданні статтею 52 Регламенту встановлено відповідальність у вигляді вимкнення мікрофону без попередження.

коаліції депутатських фракцій, ні до опозиції; закріпити існуючі права опозиції за парламентською меншістю в цілому (Глава 13 Регламенту Верховної Ради України).

- Передбачити можливість затримання або арешту народного депутата України без згоди Верховної Ради України у випадку, якщо затримання (арешт) було здійснено на місці вчинення народним депутатом України злочину або у разі набрання законної сили вироком суду, яким депутата засуджено за вчинення злочину; передбачити можливість притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України (частина третя ст. 80 Конституції, стаття 27 Закону «Про статус народного депутата України», Глава 35 Регламенту Верховної Ради України).

- Провести більш чітке розмежування повноважень і відповідальності у сфері виконавчої влади між Президентом і Кабінетом Міністрів України (п. 12 частини першої ст. 85, частина друга ст. 102, п.п. 1, 3, 10, 15, 17 частини першої статті 106, частина четверта статті 106, стаття 107, частина друга ст. 113, частина четверта статті 114, частини четверта, п'ята, восьма, десята статті 118 Конституції).

- Змінити порядок висування кандидатури Прем'єр-міністра України: передбачити можливість почергового висування кандидатури Прем'єр-міністра України депутатськими фракціями, починаючи з найбільшої фракції, можливість висування кандидатури Прем'єр-міністра Президентом України у разі, якщо протягом встановленого строку жодна з фракцій не змогла висунути таку кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра, яка б була підтримана парламентом; передбачити дострокове припинення повноважень Верховної Ради Президентом, якщо жодна із запропонованих кандидатур на пост Прем'єр-міністра у встановлений строк (60 днів) підтримана не була (частина восьма статті 83, п.9 частини першої статті 106, частина третя статті 114 Конституції; стаття 8 Закону «Про Кабінет Міністрів України»; стаття 205 Регламенту Верховної Ради України).

- Передбачити: 1) обов'язковість розгляду Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України після призначення на посади не менш як двох третин членів Кабінету Міністрів України, але перед складанням присяги членами новосформованого Кабінету Міністрів України; 2) схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України на весь строк повноважень Уряду; 3) закріплення положення, у відповідності з яким у разі несхвалення парламентом Програми діяльності Кабінету

Міністрів України уряд вважається несформованим (стаття 114 Конституції, стаття 11 Закону «Про Кабінет Міністрів України», стаття 227 Регламенту Верховної Ради України).

- Закріпити обов'язковість звільнення членів Кабінету Міністрів з посад виключно за поданням Прем'єр-міністра України (п. 12 частини першої статті 85 Конституції, частина друга ст. 18 Закону «Про Кабінет Міністрів України»).

- Надати Кабінету Міністрів України право у будь-який час ініціювати питання про довіру Уряду; передбачити можливість вирішення питання про довіру Кабінету Міністрів України шляхом схвалення або відхилення визначеного Урядом законопроекту (законопроектів); визначити відмову Уряду в довірі в якості підстави для відставки всього складу Кабінету Міністрів України (ст.ст. 85, 87, 115 Конституції, Розділ III Закону «Про Кабінет Міністрів України», стаття 207 Регламенту Верховної Ради України).

- Закріпити право ініціювання питання про відповідальність (недовіру) Кабінету Міністрів України виключно за народними депутатами України (у кількості, що становить третину від конституційного складу Верховної Ради України); передбачити обов'язковість розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів виключно під час чергових сесій Верховної Ради України у будь-який час після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (крім випадку, коли Верховна Рада України вже розглядала відповідне питання на поточній сесії або якщо його розгляд припадає на останню сесію парламенту); визначити мінімальний строк (не менше 2–3 днів) між внесенням пропозиції про відповідальність Уряду та розглядом такої пропозиції і вирішенням питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (ст.ст. 87, частина друга статті 113 Конституції).

- Внести зміни до статті 111 Конституції України, які передбачатимуть впровадження дієвої процедури усунення Президента з поста в порядку імпичменту – у разі встановлення Верховним Судом ознак злочину у діях, в яких звинувачується Президент, його повноваження припиняються достроково з дня встановлення Верховним Судом відповідних обставин.

- Закріпити за певною кількістю виборців право законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції; ст.ст. 89 – 96 Регламенту Верховної Ради України).

Передбачити можливість внесення законопроектів не окремими депутатами України, а групою народних депутатів України у кількості, що дорівнює мінімальному кількісному складу фракції, визначеному Регламентом

Верховної Ради України (стаття 93 Конституції України).

- Передбачити обов'язковість проведення експертизи законопроектів Кабінетом Міністрів України; обов'язковість звернення головного комітету до Кабінету Міністрів України щодо надання відповідних експертних висновків; визначити строки проведення експертизи законопроектів Кабінетом Міністрів України (ст.ст. 93, 94 Регламенту Верховної Ради України).

- Внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про Кабінет Міністрів України» зміни, які закріплюватимуть за Кабінетом Міністрів провідну роль у плануванні законодавчого процесу; визначатимуть повноваження Кабінету Міністрів і засади його взаємодії з Верховною Радою України при формуванні порядку денного сесії.

- Впровадити дієвий контроль за дотриманням встановлених Регламентом вимог щодо оформлення законопроектів (ст.ст. 92 – 94 Регламенту Верховної Ради України).

- Передбачити обов'язковість зазначення у пояснювальній записці до законопроекту інформації стосовно проведення консультацій щодо можливих наслідків прийняття законопроекту та його потенційного впливу з науковими установами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями тощо (частина перша статті 91 Регламенту Верховної Ради України).

- Заборонити внесення законопроектів на заміну раніше поданих (ст.ст. 90, 92 Регламенту Верховної Ради України) з одночасним виключенням з Регламенту Верховної Ради України положень, які визначають граничний строк внесення альтернативних законопроектів (частина друга статті 100 Регламенту Верховної Ради України).

- Визначити вичерпний перелік підстав для обговорення парламентом питань (у тому числі проектів законів) за скороченою процедурою; заборонити розширення такого переліку рішеннями парламенту, прийнятими ad hoc (стаття 31 Регламенту Верховної Ради України).

- Звільнити Апарат Верховної Ради від обов'язку поширення у паперовій формі законопроектів та інших матеріалів серед народних депутатів України (крім документів, які не підлягають оприлюдненню або розглядаються невідкладно); впровадити електронне врядування в діяльність парламенту і Апарату (частина третя статті 11, частина третя статті 21, частина друга статті 24, ст.ст. 98, 99, 112, 117, 126, частина сьома статті 133, частина сьома

статті 145, частини третя, дев'ята статті 147, частина третя статті 150, частина п'ята статті 153, частина четверта статті 156 Регламенту Верховної Ради України).

- Внести до Закону «Про комітети Верховної Ради України» зміни, що передбачатимуть створення при всіх парламентських комітетах громадських консультативно-дорадчих органів з метою виявлення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, інформаційно-аналітичного та консультативного забезпечення діяльності комітетів; визначення порядку формування таких органів, їхнього статусу, засад взаємодії з комітетами, механізмів забезпечення прозорості їхнього функціонування.

- Передбачити створення в структурі Апарату Верховної Ради України окремої науково-дослідницької служби на базі Головного науково-експертного управління та Інституту законодавства Верховної Ради України; у зв'язку з цим – визначити завдання цієї служби щодо наукового забезпечення законодавчого процесу.

- У Конституції України (зокрема, статтях 91, 94): 1) передбачити поділ законів на звичайні, органічні та конституційні; 2) передбачити можливість ухвалення проектів звичайних законів простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів; 3) визначити випадки, за яких схвалення законопроектів вимагатиме підтримки абсолютної більшості голосів членів парламенту (подолання вето Президента на звичайні закони); 4) передбачити обов'язковість ухвалення органічних і конституційних законів кваліфікованою більшістю голосів; 5) передбачити подолання вето Президента на звичайні закони абсолютною більшістю голосів від складу парламенту; подолання вето на органічні і конституційні закони кваліфікованою більшістю голосів від складу парламенту.

- Внести зміни до статей 29 і 52 Закону «Про комітети Верховної Ради України», які передбачатимуть удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (закріплення обов'язковості затвердження і попереднього оприлюднення річних (квартальних) планів слухань, оприлюднення на веб-сайтах парламентських комітетів інформації про дату, час, місце проведення слухань, їх порядок денний, порядок акредитації зацікавлених учасників; оприлюднення стенограм і рекомендацій слухань, результатів виконання таких рекомендацій).

- Внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про Кабінет Міністрів

України» зміни, які передбачатимуть підвищення ефективності «години запитань до Уряду» шляхом: а) запровадження обов'язкової реєстрації всіх запитань до Уряду в Апараті Верховної Ради України у визначений строк до дня проведення «години запитань»; б) забезпечення проведення «години запитань» на більш регулярній основі (кожного дня пленарних засідань, по 1 годині); в) залучення до участі у «годині запитань» лише тих членів уряду, до компетенції яких віднесено формування і реалізацію політики з питань, порушених у запитаннях народних депутатів; г) скасування тематичної спрямованості «години запитань» – тематика «години запитань» має визначатись змістом запитань; д) визначення переліку допустимих запитань (ст.ст. 25, 229, 230 Регламенту Верховної Ради України; стаття 37 Закону «Про Кабінет Міністрів України»).

- Внести до Конституції України зміни, які передбачатимуть можливість направлення депутатських запитів виключно до уряду або його членів (п. 34 частини першої статті 85, стаття 86 Конституції України).

- Провести чітке розмежування між запитамі і письмовими запитаннями; закріпити вимоги до змісту (допустимості) запитів і письмових запитань; запровадити обов'язкову реєстрацію всіх запитів і письмових запитань в Апараті Верховної Ради України; забезпечити оприлюднення у «Відомостях Верховної Ради України» та на веб-сайті Верховної Ради повних текстів запитів, письмових запитань та письмових відповідей на них (ст.ст. 15, 16 Закону «Про статус народного депутата України», ст.ст. 224 – 226 Регламенту Верховної Ради України).

- Замінити парламентські слухання слуханнями в комітетах (п. 9 частини шостої статті 3, частина п'ята статті 9, п.6 частини чотирнадцятої статті 73, статті 233–236 Регламенту Верховної Ради України; п. 4 частини першої статті 14, стаття 28 Закону «Про комітети Верховної Ради України»).

Створити належну правову основу для діяльності тимчасових слідчих комісій шляхом прийняття Закону «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», який чітко визначатиме межі контрольної компетенції комісій, уточнюватиме порядок розгляду комісіями питань, віднесених до їхньої компетенції (зокрема, визначатиме перелік учасників процедури розслідування, їх права і обов'язки, стадії проведення парламентських розслідувань тощо).

- Передбачити, що одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Уповноваженого Верхов-

ної Ради України з прав людини більш ніж два строки (стаття 5 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

- Передбачити можливість дострокового припинення повноважень парламентського омбудсмана судом у випадку порушення ним вимог щодо несумісності його посади з іншими видами діяльності (стаття 9 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

- У Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначити конкретні механізми забезпечення прозорості (гласності) діяльності парламентського омбудсмана: а) покласти на Уповноваженого обов'язок надання за інформаційними запитамі будь-яких осіб інформації щодо своєї діяльності, що не стосується суті конкретних справ, що перебувають у провадженні Уповноваженого; б) визначити загальні вимоги до щорічної доповіді Уповноваженого; в) передбачити обов'язкове оприлюднення щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого в офіційних друкованих виданнях та на власній веб-сторінці Уповноваженого; г) передбачити обов'язкове оприлюднення на веб-сторінці Уповноваженого внутрішніх актів омбудсмана, звіту про використання Уповноваженим коштів кошторису, інформації про структурні підрозділи Секретаріату та їх функціональну компетенцію, роз'яснення в доступній формі порядку звернення до Уповноваженого з можливістю заповнення відповідної форми звернення в режимі он-лайн; д) запровадити щорічний фінансовий аудит омбудсмана Рахунковою палатою, передбачити оприлюднення результатів такого аудиту на веб-сторінках Рахункової палати та омбудсмана.

- Чітко окреслити межі компетенції парламентського омбудсмана (статті 1, 3, 13–15 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

- Уточнити порядок провадження у справах, розгляд яких віднесено до компетенції Уповноваженого; визначити вичерпні переліки підстав для, відповідно, відмови у розгляді звернень громадян, для направлення звернень на розгляд інших органів (стаття 17 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»); визначити строки, етапи, процедуру провадження (заслуховування заявника, суб'єкта оскарження, дослідження доказів і т.д.), вимоги до змісту подань Уповноваженого (стаття 15 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), перелік випадків, за наявності яких

Уповноважений зобов'язаний звернутись до Конституційного Суду з конституційним поданням або зверненням (стаття 14 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»); розширити перелік суб'єктів, на підставі звернень яких Уповноважений має відкривати провадження у справах та проводити перевірки (стаття 16 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

- Уточнити засади внутрішньої організації діяльності омбудсмена; передбачити створення його представництв у 27 регіонах, запровадження предметної спеціалізації заступників Уповноваженого (права дитини, права військовослужбовців, права меншин, рівні можливості чоловіків і жінок тощо) та розмежування безпосередньо в Законі функціональних обов'язків заступників; визначити підстави і порядок призначення на посади та звільнення з посад заступників Уповноваженого (п. 17 частини першої статті 85, стаття 101 Конституції; статті 9–11 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Визначити в Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» перелік випадків, в яких Уповноважений може звертатись до суду із цивільними або адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у відповідних справах.

- Закріпити за Рахунковою палатою України статус незалежного органу, підзвітного і підконтрольного парламенту, що здійснює контроль на надходженням і використанням (розпорядженням) державних коштів і майна у порядку і в межах, визначених законом; визначити у Конституції строк повноважень Голови Рахункової палати та вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати (стаття 98 Конституції, ст.ст. 2, 6, 8, частина друга ст. 15, частина третя ст. 37 Закону «Про Рахункову палату»).

- Передбачити додаткові механізми посилення фінансової незалежності Рахункової палати (стаття 38 Закону «Про Рахункову палату»).

- Внести до Закону «Про Рахункову палату» зміни, які уточнюватимуть завдання Рахункової палати (основними завданнями Рахункової палати має бути проведення аудитів правиль-

ності та ефективності управління публічними фінансами).

- Визначити механізми взаємодії Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю, зокрема – на етапах планування контрольних заходів та їх проведення (стаття 21 Закону «Про Рахункову палату»).

- Внести до Закону «Про Рахункову палату» зміни, які передбачатимуть зменшення концентрації повноважень Рахункової палати на рівні її Колегії (шляхом передачі частини повноважень Колегії на рівень структурних підрозділів та територіальних управлінь Палати); а також визначення статусу територіальних управлінь Рахункової палати безпосередньо в Законі «Про Рахункову палату».

- Визначити безпосередньо у Законі «Про Рахункову палату» порядок проведення Рахунковою палатою контрольних заходів, права та обов'язки аудиторів, представників відповідних об'єктів контролю, процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності під час проведення аудитів.

- Внести до Закону «Про статус народного депутата України» зміни, які передбачатимуть: 1) скасування пільг, якими народні депутати фактично не користуються; 2) заміну пільг прямим фінансуванням депутатської діяльності та/або відшкодуванням витрат, пов'язаних із здійсненням депутатської діяльності.

- Визначити в окремому нормативно-правовому акті засади депутатської етики та правила поведінки народних депутатів України як в парламенті, та і за його межами; впровадити механізми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів; запровадити обов'язкове декларування народними депутатами своїх особистих інтересів; закріпити вимоги до форми, змісту і порядку подання декларацій про наявні інтереси; передбачити обов'язкове оприлюднення декларацій про наявні інтереси на веб-сайті Верховної Ради України; визначити орган/органи, які контролюватимуть дотримання депутатами вимог щодо запобігання конфлікту інтересів, правил депутатської етики; передбачити дієві, пропорційні та превентивні санкції за порушення вимог законодавства щодо конфлікту інтересів, порушення правил етики; визначити порядок застосування відповідних санкцій. ■

ТЕЗИ ВИСТУПІВ УЧАСНИКІВ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ «ЄВРОПЕЙСЬКІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТРАДИЦІЇ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ»¹



Володимир ШАПОВАЛ,

Голова
Центральної
виборчої комісії,
доктор
юридичних наук

ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ХАРАКТЕР ПАРЛАМЕНТУ

Слід говорити не про представницьку *функцію* парламенту, а скоріше про його представницький *характер*, що впливає з багатівікових парламентських традицій. До речі, у Великобританії закони, які регламентують порядок проведення виборів до нижньої палати парламенту, називаються актами про народне представництво. Представницький характер відповідних органів забезпечується тим, що вони формуються шляхом прямих і загальних виборів.

У цьому контексті Конституція України створює декілька проблем для правильного праворозуміння. Зокрема, в частині другій статті 5 Конституції зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади чи органи місцевого самоврядування. Якщо розуміти зміст цієї статті буквально, то виходить, що народ України здійснює владу через будь-які органи державної влади, наприклад – через суди. Відповідно, виникає питання про те, чи дійсно народ може здійснювати владу через суди. У вітчизняній науковій літературі прямої відповіді на це питання немає.

Слід говорити не про представницьку *функцію* парламенту, а скоріше про його представницький *характер*, що впливає з багатівікових парламентських традицій. До речі, у Великобританії закони, які регламентують порядок проведення виборів до нижньої палати парламенту, називаються актами про народне представництво. Представницький характер відповідних органів забезпечується тим, що вони формуються шляхом прямих і загальних виборів.

У цьому контексті Конституція України створює декілька проблем для правильного праворозуміння. Зокрема, в частині другій статті 5 Конституції зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади чи органи місцевого самоврядування. Якщо розуміти зміст цієї статті буквально, то виходить, що народ України здійснює владу через будь-які органи державної влади, наприклад – через суди. Відповідно, виникає питання про те, чи дійсно народ може здійснювати владу через

суди. У вітчизняній науковій літературі прямої відповіді на це питання немає.

Є ще один цікавий приклад, який варто згадати, говорячи про представницький характер тих чи інших органів. Очевидно, що народне представництво тісно пов'язане з представницьким мандатом. У статті 103 Конституції опосередковано наголошується на тому, що Президент України має представницький мандат (принаймні, такий висновок випливає з того, що Президент не може мати *іншого* представницького мандату). Виникає питання: чи можна говорити про те, що наявність у глави держави представницького мандату надає йому характер представницького органу? Пряма відповідь на це питання також відсутня.

У пункті 3 частини першої статті 106 Конституції України говориться про те, що Президент здійснює представництво – представляє державу у міжнародних відносинах. Це – функціональне призначення Президента, тобто у даному випадку він здійснює функцію представництва держави у міжнародних відносинах. Багато хто негативно реагує на таке формулювання, стверджуючи, що в Україні існує єдиний представницький орган – Верховна Рада України, а відтак – Президент не може представляти державу, оскільки не є представницьким органом. Подібні твердження якраз і зумовлені тим, що представництво розуміють як роль. Тобто, Президент здійснює представницькі *функції*, представляючи державу у міжнародних відносинах, а парламент – має представницький *характер*.

Що ж стосується конкретних проблем функціонування парламенту, то необхідно відзначити, що стаття 86 Конституції дозволяє звернути запит до будь-якої особи, наприклад – до власників приватних підприємств. На мій погляд, депутатські запити (запитання), мають бути адресовані лише Уряду та його членам. Також я підтримую ідею вилучення з Конституції України положень, якими запроваджено т.зв. «партійний мандат», закріплено поняття коаліції депутатських фракцій. ■

¹ Міжнародна конференція «Європейські парламентські традиції та українські реалії», приурочена двадцятиріччю парламенту України, пройшла в Києві 3-4 березня 2010 року за ініціативи Лабораторії законодавчих ініціатив (Україна) та Вестмінстерської фундації за демократію (Великобританія). Її учасниками стали народні депутати України, провідні експерти з питань парламентаризму з України, Великобританії, Польщі та Грузії, представники апарату Верховної Ради, інших органів влади, дипломатичних представництв, громадських організацій та ЗМІ (всього понад 90 учасників). Детальна інформація про конференцію опублікована на веб-сайті Лабораторії законодавчих ініціатив www.parliament.org.ua (розділ «Заходи»).



**Рубен-Ерік
ДІАС-ПЛАХА,**
*експерт
з демократичного
врядування
Відділу
демократичного
управління та
громадської участі
у публічних
справах
Департаменту
демократизації
Бюро ОБСЄ
з демократичних
інститутів і прав
людини*

ПРЕДСТАВНИЦТВО ЯК МАНДАТ І ЯК ВІДОБРАЖЕННЯ РІЗНОМАНІТТЯ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ЖІНОК У ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ

На сьогодні існують два концептуальні підходи до визначення представництва. Перший з них полягає у визначенні представництва як мандату, другий – у визначенні представництва як відображення суспільної різноманітності.

Перший підхід репрезентує класичне розуміння суті представництва, викладене у працях філософів і мислителів 18 століття, зокрема – Ш.Л. Монтеск'є та Е.Берка. Суть цієї ідеї полягає у тому, що суспільство делегує частину своєї суверенної влади певній кількості «представників», якій отримують можливість здійснювати владу від імені всього народу, а не виборців тих округів, в яких відповідні представники були обрані. Це передбачає, зокрема, можливість приймати рішення від імені народу в цілому, проводити дебати в загальнонаціональних інтересах тощо. Народне представництво, відповідно, є можливим лише за умови, якщо депутатський мандат є вільним.

У цьому контексті варто відзначити, що імперативний мандат на сьогоднішній день є нехарактерним для конституційної практики європейських країн. Це підтверджується і висновками та звітами Венеціанської комісії, частина з яких стосувалась і України, зокрема в контексті схвалення змін до Конституції 8 грудня 2004 року. У відповідних звітах Венеціанської комісії наведено широкий перелік країн Європи, конституції яких напряду фіксують вільний мандат або забороняють пов'язувати мандат з будь-якими дорученнями або вказівками (наприклад, Андорра, Вірменія, Іспанія, Італія, Литва, Німеччина, Румунія, Хорватія, Франція). За межами Європи імперативний мандат на сьогодні існує лише в окремих країнах – у Бангладеш, В'єтнамі, Індії, КНДР, КНР, Кубі, Малаві, Непалі, Нігерії, Пакистані, ПАР.

В цілому логіка впровадження імперативного (партійного) мандату в Україні є цілком зрозумілою і полягає у необхідності забезпечення фракційної стабільності парламенту. У той же час, необхідність вирішення постав-

леного завдання саме через механізм імперативного мандату викликає значні сумніви – адже у багатьох країнах Європи аналогічна мета досягається іншими засобами. Наприклад, у Швеції депутат може вийти зі складу однієї фракції, однак до закінчення строку повноважень парламенту не може увійти до складу іншої фракції. В Іспанії свого часу між керівниками фракцій було підписано угоду, у відповідності до якої вони зобов'язувались не приймати до складу фракцій депутатів, які припинили членство в одній з фракцій, і не виділяти додаткові ресурси для забезпечення діяльності позафракційних депутатів. У зв'язку з цим із Конституції України варто було б вилучити положення, які запровадили імперативний (партійний) мандат, і впровадити альтернативні механізми забезпечення фракційної дисципліни та фракційної стабільності в парламенті.

Концепція представництва як відображення різноманіття суспільних інтересів (політичних, етнічних, релігійних, соціальних, статевих та інших) тісно пов'язана з питанням більш активного залучення жінок у політичне життя, яке на сьогодні набуло неабиякого значення, у тому числі і в державах-учасниках ОБСЄ. Зокрема, у 2004 році було схвалено План ОБСЄ щодо сприяння гендерній рівності, участь у реалізації якого беруть всі країни-учасниці ОБСЄ. У 2009 році Радою Міністрів ОБСЄ в Афінах було схвалено Рішення щодо участі жінок у публічному і політичному житті, яким державам-членам рекомендувалось вжити заходів щодо забезпечення рівної участі чоловіків і жінок у політичних партіях, а також щодо досягнення гендерного балансу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади. З огляду на це в процесі напрацювання пропозицій щодо удосконалення роботи парламенту важливе значення, на мою думку, має відводитись розширенню представництва жінок у парламенті. Тим більше, що відповідно до даних Міжпарламентського Союзу, частка жінок у Верховній Раді України (8%) є помітно нижчою за середній показник в євро-

пейських країнах – членах ОБСЄ (21,8%), і навіть меншою за відповідну частку в країнах, де офіційною релігією є іслам (10,1%). Загалом, за рівнем представництва жінок у парламенті Україна посідає 114 місце у світі. Можливі шляхи підвищення рівня представництва жінок в українському парламенті можуть передбачати, наприклад, впровадження обов'язкових або добровільних квот. На законодавчому рівні квоти закріплено у 23% країн-членів ОБСЄ, у 42% країн-учасниць квоти встановлено у добровільному порядку безпосередньо партіями.

Звичайно, квоти є далеко не єдиним способом досягнення зазначеної мети. Остання може досягатись також за рахунок проведення тренінгів з гендерної тематики для політичних партій, стимулювання висування жінок кандидатами на виборах, через механізми державного фінансування партій (партіям, які забезпечують гендерний баланс, може виділятись додаткове бюджетне фінансування), утворення в парламенті міжфракційних жіночих об'єднань (Сербія, Македонія) тощо.



**Володимир
ФЕСЕНКО,**

*Голова
Правління
Центру
прикладних
політичних
досліджень
«ПЕНТА»*

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

На мою думку, парламентський контроль на сьогодні є одним із найслабкіших місць українського парламентаризму. До того ж, відповідні проблеми майже не обговорюються.

Серед таких проблем я б виділив наступні групи.

Перш за все, – це парламентські слухання. На сьогодні вони є дуже формалізованими і їхня роль як інструменту контролю зазнала девальвації. Коли відбуваються слухання, то депутатів там практично немає. Відповідно, виникає питання: для кого проводяться ці слухання?

По-друге, депутатські запити з механізму контролю депутатів за роботою уряду перетворились на інструмент лобіювання; вносяться вони безсистемно, на власний розсуд окремих депутатів. Тому варто було б впровадити практику координації фракціями процесу внесення депутатських запитів.

По-третє, тимчасові слідчі комісії здійснюють не стільки контрольні функції, скільки функції з'ясування політичних стосунків між представленими в парламенті політичними силами. Їх діяльність фактично завершується нічим. Відповідно, потрібно активізувати роботу над законодавчим забезпеченням діяльності тимчасових слідчих комісій, у тому числі – шляхом більш чіткого визначення їх статусу, завдань, функцій і повноважень. Якщо цього не зробити, то вони і надалі залишатимуться інструментом піару та з'ясування політичних стосунків.

На окремий розгляд заслуговує проблема функціонування парламентських комітетів. Основну увагу національний законодавець приділяє регулюванню тих контрольних функцій

і повноважень, які здійснюються Верховною Радою як органом. Натомість потенційна роль комітетів у здійсненні парламентського контролю належним чином не оцінена. Підвищення ефективності контролю, що здійснюється комітетами, має передбачати забезпечення прозорості їх діяльності, посилення ролі комітетських слухань як інструменту контролю, належне ресурсне забезпечення роботи комітетів.

Останнім часом особливої ваги набуває питання взаємодії Верховної Ради України з іншими державними інституціями, насамперед – з незалежними. Зараз спостерігається напруженість у відносинах Верховної Ради України з Конституційним Судом України. Зокрема депутати нерідко звинувачують Конституційний Суд України у тому, що він перебирає на себе законодавчі функції. Нерідкісними у вітчизняній практиці є і випадки, коли Конституційний Суд України невинувато довго розглядає конституційні подання і звернення. Наприклад, парламентом внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України, які суперечать Конституції і попереднім рішенням органу конституційної юрисдикції. Відповідне рішення парламенту буде предметом розгляду в Конституційному Суді на предмет його відповідності Основному Закону. Виникає питання: чи коректно було б узгоджувати строки розгляду подань між Конституційним Судом і керівництвом парламенту з урахуванням того, що Конституційний Суд є незалежним органом? Тому питання взаємодії парламенту з незалежними органами потребує додаткової законодавчої регламентації.



Микола КОЗЮБРА,
завідувач
кафедрою
державно-правових
наук
Національного
університету
«Києво-
Могилянська
академія»,
суддя
Конституційного
Суду України
у відставці,
доктор юридичних
наук

ЗАКОНОДАВЧА ФУНКЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ: КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ

Законодавча функція є визначальною функцією парламенту, і від ефективності її виконання залежить стан гарантій захисту прав і свобод людини, доступ до механізмів влади, чіткість в роботі самого державного механізму, загальна атмосфера в суспільстві. Якщо повернемо прослідкувати за динамікою законодавчої діяльності Верховної Ради України, то кількісні показники цієї діяльності, на перший погляд, є досить обнадійливими. Питома вага законів у масиві законодавства зростає, і це цілком відповідає букві і духу Конституції, зокрема статті 92 Основного Закону, яка визначає перелік питань, які мають регулюватись виключно законом. Якщо ж провести поглиблений аналіз діяльності національного законодавчого органу, то висновки будуть не зовсім втішними. На превеликий жаль, зростання кількості законів не супроводжується зростанням їх якості.

У цьому контексті перш за все необхідно наголосити на тому, що у загальному масиві законів надзвичайно мало базових законів, визначальних для правової системи. Причому навіть ті закони, які на сьогодні явно застаріли і які можна вважати рудиментами радянської системи (наприклад, Кримінально-процесуальний кодекс), до цього часу залишаються чинними, хоча розмови про необхідність прийняття їх у нових редакціях ведуться роками.

По-друге, серед законів переважають ті, які регламентують другорядні, як для предмета регулювання саме законів, питання. Серед них, наприклад, – Закон «Про бджільництво», Закон «Про племінне тваринництво» та ряд інших. Безумовно, я не хотів би заперечувати важливість цих питань. Але чи варто Верховній Раді України в умовах, коли не прийнято визначальні для правової системи нормативно-правові акти, розпорощувати зусилля на прийняття законів, що мають другорядне значення? На мою думку, положення, які знайшли відображення у категорії «другорядних» законів, цілком могли б бути сформульовані у т.зв. «рамкових» законах, норми яких могли б бути конкретизовані у підзаконних актах.

По-третє, більше 50% законів – це закони, які вносять зміни до чинних законів. Серед них є й такі, зміни до яких вносились більше ста разів.

По-четверте, законодавча система України продовжує балансувати між європейськими

цінностями, які закріплено у Конституції та низці інших законодавчих актів, насамперед – у Цивільному кодексі, і «азіатсько-радянськими» традиціями, за яких перевага надається політичній та бізнесовій доцільності. Підтвердженням цьому можуть бути закони, які були прийняті останнім часом, зокрема – «Про внесення мін до Закону «Про вибори Президента України». При його ухваленні депутати керувались не стільки положеннями Конституції, скільки політичною доцільністю. До законів, які приймалися в інтересах політичної доцільності, варто віднести, зокрема, зміни до Регламенту Верховної Ради України, рішення парламенту щодо перенесення дати місцевих виборів, прийняте всупереч Конституції, Закон «Про здійснення державних закупівель» та інші.

Особливе занепокоєння викликає зростання кількості законів, які суперечать Конституції. За окремими даними, з 2007 по 2009 рік було прийнято більше 2000 законів, причому приблизно кожний вісімнадцятий з них повністю або частково був визнаний Конституційним Судом таким, що не відповідає Конституції.

Причини цього криються в недостатньому рівні професіоналізму як членів парламенту, так і тих, хто забезпечує його діяльність, у відсутності незалежної експертизи законопроектів, недотриманні Регламенту, відсутності громадського контролю за законодавчим процесом. Головна ж причина полягає в тому, що існує глибокий розрив між зафіксованими у Конституції європейськими цінностями і реальним станом сприйняття цих цінностей, у тому числі і політиками. За радянською традицією європейські цінності для переважної частини депутатського корпусу залишаються виключно фасадом – вони не стали невід'ємною складовою свідомості народних депутатів України (як, до речі, і значної частини суспільства в цілому). Звідси й випливає орієнтація не на європейські цінності (стандарти), а на підкилимні домовленості, для яких винайшли термін «політична дипломатія».

Таким чином, можна зробити висновок, що без зміни політичних еліт навряд чи можна просунути вперед. За існуючої ж виборчої системи змінити політичні еліти взагалі нереально. Виникає запитання: чи існують шанси на перехід до пропорційної системи з голосуванням за відкриті списки, яка хоча і не є панацеєю від

існуючих проблем, але однозначно є кращою за існуючу виборчу систему?

На сьогодні в парламенті, як відомо, зареєстровано більше 10 законопроектів, які передбачають зміну системи виборів до Верховної Ради України. Однак представлені у законодавчому органі політичні сили навряд чи будуть особливо зацікавлені у перегляді існуючої системи формування парламенту, адже такі зміни можуть призвести до зниження рівня їх представленості у Верховній Раді. Вихід з цієї ситуації вбачається у тому, щоб Конституційний Суд України, за аналогією з розглядом справи про смертну кару, коли парламент не бажав взяти на себе політичну відповідальність за скасування смертної кари, визнав неконституційними положення чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» в частині пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті списки кандидатів на виборах. Аргументи на користь такого рішення, безумовно, є. Якби Конституційний Суд України пішов саме таким шляхом, це дозволило б активізувати зусилля депутатів у напрямі пере-

гляду системи, за якою обираються члени парламенту.

Що стосується рекомендацій в частині удосконалення здійснення парламентом своєї законодавчої функції, то я підтримую ідею певного обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України, наприклад, шляхом закріплення права законодавчої ініціативи за певною групою народних депутатів України, а не окремими членами парламенту. Зарубіжний досвід переконливо свідчить про те, що більшість законопроектів вносяться на розгляд парламенту урядом, і це має певну логіку. Адже саме уряд може залучити до підготовки законопроектів відповідних фахівців, володіє необхідними для цього фінансовими ресурсами, спирається на підтримку парламентської більшості.

Ідея щодо необхідності закріплення різних процедур прийняття для різних законів (простою більшістю, абсолютною більшістю, кваліфікованою більшістю) сама по собі є правильною. Але такі процедури мають впроваджуватись одночасно з введенням поділу законів на прості, органічні, конституційні. ■



**Каха
ДЕМЕТРА-
ШВИЛІ,**
*консультант
Офісу Державного
міністра
з реінтеграції
Канцелярії Уряду
Грузії*

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕФОРМА: ДОСВІД ГРУЗІЇ

З 2004 по 2008 року склад парламенту Грузії становив 225 депутатів, зараз його кількісний склад становить 150 депутатів, 75 з яких обираються за мажоритарною системою, 75 – за партійними списками. Активне реформування національного законодавчого органу розпочалось у 2004 році після квітневих парламентських виборів. Станом на сьогодні можна говорити про те, що реформування грузинського парламенту завершилось успішно, що пов'язано з низкою причин. Перш за все, існував певний рівень суспільної підтримки і очікувань щодо нової влади. Друга причина полягає у тому, що вище керівництво країни (глава держави, спікер парламенту, уряд) мало реальне бажання втілювати реформу. Крім того, ідея проведення реформи підтримувалась і Міністерством фінансів Грузії. По-третє, згідно з указом спікера парламенту було утворено більше 10 робочих груп з числа керівництва комітетів, представників департаментів парламентського апарату та зовнішніх експертів. По-четверте, суттєву підтримку парламентській реформі надали донор-

ські організації. За 4 роки ними було надано 15 мільйонів доларів в рамках 4 великих проектів Програми розвитку ООН, 2 проектів Європейської комісії, 2 проектів Агентства США з міжнародного розвитку та низки невеликих (за обсягом фінансування) проектів. По-п'яте, для координації реалізації зазначених міжнародних проектів було створено відповідну службу, що дозволило запобігти дублюванню діяльності донорів та сприяло приведенню цієї діяльності у відповідність до реальних потреб Грузії. По-шосте, в діяльності парламенту було реально впроваджене електронне врядування – внутрішній документообіг, зовнішнє листування (щороку до парламенту надходить близько 40 000 скарг, заяв громадян та інших документів) було максимально комп'ютеризовано, було створено єдину електронну систему автоматизації управлінських процесів. Все це суттєво оптимізувало діяльність парламенту. По-сьоме, було впроваджено 28 освітніх спецкурсів, які завершили всі 840 співробітників парламентського апарату. ■



**Сара
ВІТМОР,**
науковий
співробітник
Центру
російських та
східноєвропейських
досліджень,
Бірмінгемський
університет
(Великобританія)

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Правова основа парламентського контролю в Україні загалом є більш розвинутою і деталізованою, порівняно з країнами-сусідами України. При цьому з кожним скликанням кількість різноманітних заходів парламентського контролю (слухання, заслуховування членів Кабінету Міністрів України тощо) постійно збільшується. У той же час, практичне застосування відповідних контрольних процедур критично оцінюється як народними депутатами України, так і представниками парламентського Апарату. Як і законодавчий процес, контрольна діяльність парламенту поставлена у залежність від політичної боротьби між представленими у парламенті політичними силами. Але попри критичні оцінки ефективності парламентського контролю результати проведених контрольних заходів все ж оцінюються позитивно, оскільки саме завдяки їм парламент може оприлюднювати інформацію про неналежне врядування, правопорушення, вчинені представниками виконавчої влади, привертати увагу суспільства до діяльності окремих депутатів, фракцій та парламенту в цілому. Варто також звернути увагу і на те, що забезпечення підзвітності уряду в Україні не є основною метою контрольної діяльності парламенту, забезпечення підзвітності виконавчої гілки влади є своєрідним побічним продуктом цієї діяльності.

На мій погляд, пріоритетним напрямом в удосконаленні здійснення парламентом своєї контрольної функції має бути реформування системи парламентських комітетів. Ця реформа дозволила б не лише підвищити якість парламентського контролю, але і оптимізувати здійснення парламентом законодавчої функції. В Україні, як, до речі, і в Російській Федерації, на початку кожного скликання (з метою досягнення домовленостей між фракціями) утворюються все нові і нові комітети. Це призводить до дублювання їхніх функцій, у деяких випадках – посилює конкуренцію між комітетами, ускладнює контроль за діяльністю відповідних міністерств. Саме тому кількість комітетів Верховної Ради України має бути зменшена.

Як показує досвід функціонування комітетів Верховної Ради, навантаження щодо здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади розподіляється між ними нерівномірно. Звісно, є певні комітети, які здійснюють вузько-спеціалізовані контрольні функції (наприклад,

Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації), а відтак – вони не можуть враховуватись при порівнянні розподілу функціонального навантаження між комітетами загалом. Але навіть якщо аналізувати контрольну діяльність комітетів, утворених виключно за галузевим принципом, то окремі з них приділяють питанням контролю за діяльністю органів виконавчої влади близько третини часу своєї роботи, інші – лише 5%. Тому необхідно провести більш чітко розмежування компетенції між комітетами, визначити конкретні обов'язки комітетів щодо здійснення парламентського контролю, забезпечити відповідність ресурсного забезпечення комітетів обсягу покладеного на них навантаження. Підвищити ефективність контрольної діяльності комітетів могло б і додаткове посилення прозорості їх функціонування.

На сьогоднішній день багато хто з депутатів вважає, що слухання, які проводяться у парламенті, є не стільки інструментом парламентського контролю, скільки способом отримання інформації щодо проблем законодавчого регулювання і практики застосування законів. У цьому контексті заслуговує на увагу ідея перенесення слухань з рівня парламенту на рівень комітетів. Тим самим було б створено передумови для більш активного здійснення комітетами контрольної діяльності, особливо у тому випадку, якби законодавство закріплювало механізми забезпечення прозорості комітетських слухань.

Ще одним актуальним завданням парламентської реформи може бути обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України. Необхідно впровадити більш дієвий контроль за дотриманням вимог щодо оформлення законопроектів, а також передбачити обов'язкову урядову експертизу законопроектів. У зв'язку з цим заслуговує на увагу досвід Російської Федерації, де впровадження відповідних обмежень суттєво змінило існуючі підходи до внесення законопроектів.

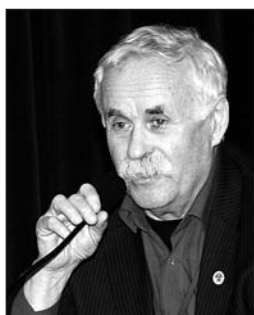
Що стосується тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, то їхню діяльність навряд чи можна вважати ефективною. Діяльність цих комісій є надмірно політизованою, результативність їхньої роботи – невисока. Відповідно, особлива увага має бути приділена спо-

собу їх формування, а також впровадженню механізмів, які б дозволяли підвищити громадський інтерес до діяльності комісій. Варто також більш чітко визначити правовий статус слідчих комісій з тим, щоб усувалась можливість їхнього втручання у здійснення тих повноважень, які закріплено за органами виконавчої влади.

Удосконалення правового регулювання запитів і звернень народних депутатів України потребує проведення більш чіткого розмежування між запитами і зверненнями (що дозво-

лило б підвищити статус запитів), уточнення предмету запитів, а також посилення прозорості внесення запитів та надання відповідей на них, зокрема – шляхом опублікування текстів запитів і відповідей уряду на запити. Це дозволило б знизити корупційний потенціал запитів, а також стимулювало б уряд до надання належних (а не формальних) відповідей на запити.

В контексті регулювання діяльності Рахункової палати та омбудсмана основна увага має приділятися забезпеченню прозорості їх функціонування.



**Володимир
КРИЖА-
НІВСЬКИЙ,**

*Віце-президент
Асоціації народних
депутатів*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Існують певні розбіжності між положеннями Регламенту Верховної Ради України та Законом «Про Кабінет Міністрів України» в частині регулювання порядку схвалення Програми Кабінету Міністрів України. Законом «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що до затвердження кандидатури Прем'єр-міністра Верховною Радою України глава уряду повинен ознайомити народних депутатів України з основними засадами Програми діяльності Уряду. Таким чином, те, чим займатиметься новосформований уряд, не є особливо великою таємницею для Верховної Ради. Також цим Законом передбачається, що при внесенні Прем'єр-міністром кандидатур на посади членів уряду на розгляд парламенту, законодавчому органу надається проект Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Саме з цих підстав я не погоджуюсь з доцільністю окремого голосування щодо складу уряду і щодо його Програми. Більше того, навряд чи варто ставити набуття повноважень Кабінетом Міністрів України в залежність від схвалення або несхвалення Програми діяльності Уряду.

Конституція України забороняє порушувати питання про відповідальність Кабінету Міністрів протягом року з дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів. Це – значний строк, його потрібно скоротити, наприклад, до однієї сесії, однак у будь-якому випадку певний строк, протягом якого парламент не може висловити недовіру Уряду, має бути збережений.

Що стосується періодичності проведення «години запитань» до Уряду у Верховній Раді України, то я не погоджуюсь з тим, щоб такі «години» проводились щодня. Можливо, варто зберегти той підхід, який існує зараз – «години запитань» проводяться кожного тижня у п'ятницю відповідних сесійних тижнів. На сьогодні проблемою є те, що за результатами «годин запитань» парламентом не ухвалюються рішення, які б конкретно впливали на діяльність Кабінету Міністрів України. Порядок проведення «годин запитань» врегульовано недостатньо чітко, що призводить до того, що уряд і опозиція займаються самопіаром. Тому проблема полягає не стільки в частоті проведення «години запитань» до Кабінету Міністрів України, скільки у якості цієї форми парламентського контролю. Відповідно, до Регламенту Верховної Ради України варто внести зміни, які б конкретизували зміст «години запитань», порядок адресування запитань до Уряду.

Також існує потреба в удосконаленні правової основи діяльності Рахункової палати. Необхідно переглянути порядок формування Палати (у напрямі посилення її незалежності від політичних впливів), регламентацію її діяльності; обмежити строк перебування однієї й тієї ж особи на посаді Голови Рахункової палати, можливо – передбачити в якості підстави для припинення повноважень Голови Палати досягнення ним певного віку.

Законодавство проводить відносно чітко розмежування між запитами і зверненнями. У той же час, роль запитів суттєво знівельована.



**Адам
ЦИГАН,**
доктор
Школи права
Університету
Лестера
(Великобританія)

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: РОЛЬ ГАЛУЗЕВИХ КОМІТЕТІВ У ПАРЛАМЕНТІ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА

У Великобританії ключову роль у забезпеченні належного врядування та підзвітності виконавчої влади відіграють комітети палат. Безперечно, це не означає, що британський досвід діяльності парламентських комітетів має бути сліпо скопійований Україною, однак певні аспекти цього досвіду варто було б враховувати при напрацюванні змін до законодавства, що стосуються контрольної діяльності парламенту.

Перш за все, я хотів би особливо підкреслити важливу роль парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади. У зв'язку з цим необхідно наголосити на тому, що цей контроль, по-перше, є наріжним каменем представницької демократії, оскільки дозволяє обраним представникам народу контролювати діяльність виконавчої влади і впливати на таку діяльність; по-друге, він забезпечує поділ влади через інструменти підзвітності виконавчої влади перед законодавчим органом. У т.зв. «молодих демократіях» через відсутність організованих політичних партій і слабкість коаліційних урядів парламент значно слабше контролює діяльність органів виконавчої влади, що дозволяє уряду здійснювати повноваження у набагато ширших межах, порівно з тими, в яких він діяв би в умовах ефективного парламентського контролю. Одним з яскравих прикладів для обґрунтування цієї тези може слугувати досвід Польщі початку 1990-х років. На той час у країні діяла значна кількість партій, що мали дуже специфічні і вузькі інтереси. З огляду на це реформування політичних процесів у напрямі побудови системи добре організованих партій має бути складовою будь-якої парламентської реформи. А стрижнем цієї реформи має бути створення системи незалежних комітетів, що здійснюватимуть ефективний контроль за функціонуванням виконавчої влади.

Свого часу Комітет з питань регламенту Палати громад відзначив у своєму звіті (1978 р.), що «у довгостроковій перспективі комітети, діяльність яких пов'язана з діяльністю відповідних міністерств, можуть стати «очима та вухами» Палати громад при її взаємодії з такими міністерствами, звертатимуть увагу депутатів на питання, які потребують подальшого політичного вирішення, надаватимуть депутатам поради та фахові коментарі, що можуть під-

вищити ефективність роботи Палати, пов'язаної з експертизою та критикою діяльності та пропозицій Уряду». На даному етапі галузеві комітети фактично працюють в якості «агентів» парламенту – вони проводять детальний аналіз діяльності виконавчої влади, представляють результати своєї роботи Палаті і реально впливають на діяльність уряду. Це забезпечує не лише демократичну підзвітність останнього, але і ефективність роботи самого парламенту, у тому числі у законодавчій сфері, здійсненні контролю за тим, як на практиці впроваджуються ухвалені парламентом закони.

Проблематика діяльності комітетів Верховної Ради України полягає не лише у тому, що комітетські слухання є не стільки засобом контролю за діяльністю виконавчої влади, скільки механізмом обговорення окремих проблем законодавства та практики його застосування, але і у ступені незалежності цих комітетів та обсязі їх повноважень. Комітети як органи парламенту мають бути незалежними, тобто – мати можливість самостійно визначати порядок денний своєї діяльності, проводити за власною ініціативою розслідування. Крім того, необхідно визначити базові принципи побудови системи комітетів – чи має така система будуватись переважно за галузевим принципом, дублюючи систему міністерств, або ж переважно за функціональним принципом. Основною перевагою галузевого підходу до побудови системи комітетів (який якраз і застосовується у Великобританії) є те, що кожен з комітетів отримує можливість сконцентрувати свою діяльність на певній галузі управління, проводити регулярні зустрічі з міністрами, відповідальними за впровадження політики у відповідній сфері, організувати дебати з відповідних питань і т.д.

Якщо говорити про систему комітетів у нижній палаті британського парламенту, то необхідно особливо наголосити на тому, що наріжним її принципом є принцип незалежності комітетів. Важливим є те, що хоча комітети і формуються на міжпартійній основі, політична залежність членів не впливає на незалежність комітету загалом. Іншими словами, комітети є неупередженими у здійсненні своєї діяльності, що дозволяє їм здійснювати неупереджений контроль за діяльністю уряду, готувати звіти, до яких при-

слухається як парламент, так і уряд. Саме позиціонування комітетів як незалежних органів в системі сформованої за партійним принципом Палати громад є чинником, який, на думку багатьох дослідників, забезпечив їх високу репутацію та належний зв'язок із зовнішніми групами і суспільством в цілому. Незалежність комітетів передбачає також високий рівень автономії у вирішенні ними питань власної діяльності.

Важливу роль у цьому відіграли власні рішення парламенту, які визначили досить широкую сферу компетенції комітетів – дослідження видатків, управлінської діяльності (адміністрування) і політики міністерств та органів, що входять до системи міністерств. Фактично, будь-яке питання діяльності міністерства може бути пов'язане або з політикою, або з видатками, або з адмініструванням.



Крістофер ШОУ,

Голова відділу експертизи Палати Громад парламенту Великобританії

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМ З ОГЛЯДУ НА ПРАКТИКУ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

З моєї точки зору, в Україні дуже багато законів, якість яких у багатьох випадках є недостатньо високою, і до прийняття яких недостатньо активно залучається громадськість. Аналізуючи український досвід, можна прийти до висновку, що всі існуючі проблеми намагаються вирішити шляхом їх законодавчого врегулювання.

У цьому контексті виникає декілька запитань: 1) Чи дійсно вирішення існуючих проблем потребує *прийняття нових законів*? 2) Чи вирішення існуючих проблем потребує насамперед *забезпечення виконання вже діючих законів*? 3) Чи виділяється парламенту достатній час для того, щоб ставити запитання безпосередньо членам уряду? 4) Чи забезпечується проведення дебатів з ключових питань державної політики, чи може парламент забезпечувати проведення таких дебатів у правильному напрямі, тобто таким чином, щоб уряд публічно давав відповіді щодо ключових проблем державної політики? 5) Чи мають комітети можливість самостійно визначати порядок денний власної діяльності?

На мій погляд, у будь-якому випадку прийняттю законів має відводитись другорядне місце порівняно з контролем за реалізацією тих законів, які вже ухвалив парламент.

Що стосується права законодавчої ініціативи, то, дійсно, існує потреба у тому, щоб уряд мав певні пріоритети у законотворчій діяльності. Це пов'язано з тим, що саме уряд відповідає за впровадження державної політики, а тому він повинен мати можливість вносити необхідні для реалізації цієї політики законопроекти та забезпечувати їх прийняття. Уряду також повинна надаватись можливість представляти

план законодавчої діяльності на відповідний рік, що сприяло б забезпеченню належного планування цієї діяльності протягом року. Механізмом, що обмежуватиме зловживання депутатами правом законодавчої ініціативи, може бути закріплення відповідного права *за певною групою депутатів*. У Великобританії, наприклад, нижня палата визначає з-поміж своїх членів 20 депутатів, яким надається пріоритет у внесенні законопроектів на розгляд палати. Можливість внесення законопроектів на розгляд парламенту окремими депутатами обмежується також і тим, що такі *законопроекти вносяться лише протягом 13 днів на рік*. Ще один британський механізм обмеження індивідуальної законодавчої ініціативи полягає у тому, що законопроекти, *видатки на впровадження яких перевищують певну величину, можуть вноситись виключно урядом*. Законопроекти, які вносяться до парламенту, також мають відповідати певним вимогам щодо форми і змісту (наприклад, не повинні суперечити конституції, іншим законам тощо) – у випадку, якщо проект не відповідає таким вимогам, він не повинен включатись до порядку денного.

Важливим механізмом зменшення кількості законопроектів та підвищення їх якості є дозаконодавча експертиза (*pre-legislative scrutiny*) проекти законів, яка впроваджена у багатьох парламентах світу, у тому числі і в парламенті Великобританії. Суть цієї експертизи полягає у тому, що перед початком розгляду законопроекту він оприлюднюється, після чого юристи та експерти можуть висловити свої зауваження до нього. У Великобританії така експертиза проводиться окремими комітетами (*scrutiny*

committees), які аналізують текст поданого законопроекту, отримують висновки експертів щодо його змісту, після чого готують письмовий звіт стосовно цього законопроекту. На підготовку такого звіту відповідному комітету відводиться 12 тижнів. Звісно, це невеликий проміжок часу, адже окремі законопроекти можуть мати комплексний характер. На підставі такого звіту уряд може суттєво доопрацювати законопроект і підвищити його якість, або ж висловити свою аргументовану незгоду з висновками, відображеними у звіті.

З метою забезпечення належної якості законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту, у Великобританії запроваджено обов'язковість їх візування спікером та посадовими особами апарату відповідної палати. На відміну від України, де функції контролю за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення законопроектів здійснюються Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, у Палаті громад британського парламенту відповідні функції здійснюються посадовими особами Офісу з питань законодавства, які тісно взаємодіють з посадовими особами уряду, що готують законопроекти до внесення на розгляд палати. Ще одним інструментом забезпечення належної якості законопроектів є наділення спікера Палати громад та голів відповідних комітетів палати правом відхиляти поправки до законопроектів, які є технічно недосконалими, суперечать концепції законопроекту або іншим законам Великобританії (цей інструмент використовується лише нижньої палатою, в Палаті лордів голови комітетів та спікер таким правом не наділені).

Також, на відміну від України, де законопроекти, розглянуті комітетами, можуть обговорюватись у сесійній залі парламенту за процедурою повного обговорення, у практиці роботи Палати громад діє правило: якщо комітет обговорив законопроект, то його обговорення у сесійній залі не проводиться. Тим самим усувається дублювання діяльності комітетів парламентом. Цікавим також є те, що праців-

ники апарату палати захищені від втручання у їхню компетенцію з боку членів палати: у разі виникнення конфліктних ситуацій спір вирішується спікером палати. В цілому система відносин між членами парламенту та працівниками апарату будується на довірі перших до останніх; для працівників парламенту характерним є високий рівень професіоналізму та аполітичності; саме тому при вирішенні конфліктних ситуацій з депутатами спікер палати, як правило, підтримує позицію працівників апарату.

Залучення зацікавлених суб'єктів у законодавчий процес в Британії будується на тому, що комітети самі по собі є зацікавленими, щоб ухвалені парламентом закони виконувались, підтримувались суспільством і враховували інтереси різних соціальних груп. Саме тому до обговорення законопроектів у комітетах (яке проводиться у формі слухань) залучаються експерти з відповідних питань. Звісно, існують певні проблеми з визначенням критеріїв відбору таких експертів та фахівців. Певний баланс у цьому відношенні забезпечуються тим, що представники різних партій мають право визначати «своїх» експертів. Це запобігає виникненню ситуації, коли експерти відстоюють лише одну позицію, вигідну для тієї чи іншої політичної сили.

На сьогоднішній день у Великобританії впроваджується система моніторингу виконання прийнятих законів. Передбачається, що через 3–5 років після прийняття закону уряд повинен підготувати звіт про те, яким чином він реалізовується на практиці і чи «працює» прийнятий закон взагалі. Основою для моніторингу є те, що при поданні законопроекту на розгляд палати до нього додається оцінка його потенційного впливу (impact assessment) та критерії оцінки такого впливу. В процесі контролю за виконанням прийнятих законів парламент порівнює урядовий звіт про застосування закону і оцінку потенційного впливу і, у разі виявлення розходжень, з'ясує причини розбіжностей. На підставі проведеного аналізу закон може бути змінений або скасований (якщо на практиці він не застосовувався). ■



**Ігор
КОЛУШКО,**

*Голова Правління
Центру політико-
правових реформ*

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС, ПЕРШ ЗА ВСЕ – ЕЛЕМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У нас сформувався розрив між діяльністю парламенту і реалізацією державної політики. Причому цей розрив не просто існує де-факто, він у багатьох публікаціях ще й обґрунтовується. Аргументація полягає у тому, що в парламенті нібито потрібно скласти план законопроектних робіт, затвердити його, і саме на основі цього плану Верховна Рада повинна здійснювати свою діяльність. Виникає питання: що ж робити у тому випадку, якщо уряд матиме інший план реалізації державної політики? Очевидним є те, що очікувати високої якості законодавчого процесу в умовах, коли парламент працюватиме за своїм планом, а уряд – за своїм, не доводиться. Тому, говорячи про законодавчий процес, ніколи не слід забувати про те, що він є одним з елементів реалізації державної політики. І лише у такому його розумінні він має найвищу суспільну цінність. На другому місці стоїть проблема наукового забезпечення законодавчого процесу. У цьому контексті парламент дійсно мав би орієнтуватись на наукові розробки щодо розвитку системи законодавства. Однак такі розробки все одно не повинні домінувати над завданням реалізації державної політики, адже напрацювання науковців можуть носити стратегічний характер і бути непридатними для реалізації конкретної реформи. Тому необхідно розмежувати науку і політику законотворення. Чим повинна займатись наука? Насамперед, науковці повинні визначати, в яких випадках необхідно обмежитись змінами до законів, а в яких – прийняти нові закони, які закони є застарілими і чому їх потрібно оновлювати, в яких сферах має здійснюватись кодифікація, а в яких – ні тощо. Це – питання науки, а не практичної реалізації державної політики. А політика має визначати пріоритети: які закони мають бути прийняті у першочерговому порядку, а які – у другу чергу і т.д.

Одна з проблем законотворчої діяльності Верховної Ради України полягає у тому, що наукове забезпечення законодавчого процесу здійснюють як Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, так і Інститут законодавства Верховної Ради. Їхня взаємодія, на мою думку, є недостатньо ефективною, розподіл їхніх повноважень є незрозумілим, сама природа Інституту законодавства Верховної Ради України також є незрозумі-

лою. Якщо стати на позицію, що Інститут законодавства є науково-дослідним інститутом, то він має бути незалежним від парламенту і займатись наукою. Якщо ж це – інституція при парламенті, якою Інститут законодавства де-юре є на сьогодні, то Інститут законодавства і Головне науково-експертне управління повинні узгоджено працювати на наукове забезпечення законодавчого процесу. З огляду на це створювати окремий структурний підрозділ для вирішення тих завдань, які зараз здійснюються Інститутом законодавства та Головним науково-експертним управлінням, навряд чи доцільно – варто вести мову лише про злиття цих двох суб'єктів наукового забезпечення законодавчого процесу в єдину службу.

На мою думку, пріоритет у законодавчій ініціативі має належати уряду, оскільки саме уряд є відповідальним за формування і реалізацію державної політики. Право законодавчої ініціативи повинен мати не один депутат, а певна кількість депутатів. Адже якби депутат мав би переконувати у необхідності внесення підготовленого ним законопроекту відповідну кількість своїх колег по депутатському корпусу, певна частина технічно і змістовно недосконалих законопроектів з-поміж тих, які зараз зареєстровано у Верховній Раді, ніколи б не була зареєстрована. У той же час я не можу погодитись з необхідністю звуження обсягу права законодавчої ініціативи у питаннях, які стосуються використання коштів Державного бюджету. У багатьох країнах практика подібних обмежень існує; на необхідності впровадження такого підходу неодноразово наполягав і уряд. Однак для впровадження такого підходу необхідно, щоб Кабінет Міністрів України був відповідальним за формування і реалізацію державної політики. За наявності цієї передумови з часом можна обмежити і право народних депутатів України вносити до парламенту законопроекти, які стосуються використання бюджетних коштів. В існуючих же умовах встановлення такого обмеження може призвести до блокування багатьох суспільно-корисних законодавчих ініціатив з посиленням на те, що в Державному бюджеті відсутні кошти на їх практичне впровадження. Не варто забувати і про те, що в багатьох сферах на сьогодні відсутні реформи і уряд, на жаль, так і не став ініціатором їх проведення.

Я цілком підтримую ідею впровадження різного порядку прийняття різних категорій законів. До тих пір, доки Конституція не передбачатиме можливості ухвалення більшості законів простою більшістю від присутніх на засіданні депутатів, до тих пір виникатимуть проблеми, пов'язані з неспроможністю парламенту ухвалити необхідні закони внаслідок відсутності необхідної кількості голосів (226) на їх підтримку. Крім того, забезпечення можливості ухвалення законів простою більшістю депутатів дозволить вирішити проблему голосування депутатів за себе і за своїх відсутніх колег.

Окремого розгляду в контексті оптимізації законодавчого процесу заслуговує питання оптимізації кількості та процедури формування парламентських комітетів. Не секрет, що після кожних виборів утворюються нові комітети Верховної Ради України. Основним мотивом збільшення їхньої кількості завжди був один – не всім депутатам вистачало посад. Коли я був народним депутатом України, я завжди докладав зусиль для того, щоб кількість парламентських комітетів зменшилась до 15. Звісно, кількість комітетів може бути дещо більшою –

17–18, але аж ніяк не 28, як у парламенті шостого скликання. Прямим наслідком утворення надмірної кількості комітетів є те, що відповідальними за підготовку законопроектів до розгляду законодавчим органом стають 5–6, а то і більше комітетів. Висновків всіх таких комітетів щодо законопроекту головний комітет може чекати дуже довго, особливо з урахуванням того, що деякі комітети не працюють взагалі. Існує також хибна практика «прикріплення» всіх депутатів до певних комітетів. Цілком очевидно, що керівники фракцій далеко не завжди мають можливість брати участь в роботі тих комітетів, до складу яких вони входять. В результаті окремі комітети (наприклад, Комітет з питань правової політики, близько половини членів якого є головами або заступниками голів фракцій) стають непрацездатними. Тому варто було б передбачити, щоб голови та заступники голів комітетів мали право самостійно визначати доцільність або недоцільність свого членства у тому чи іншому парламентському комітеті. У цьому контексті виникає проблема «табелювання» керівництва фракцій, однак ця проблема носить переважно технічний характер. ■



Олександр КОПИЛЕНКО,

*Директор
Інституту
законодавства
Верховної Ради
України,
доктор
юридичних наук*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Інститут законодавства Верховної Ради України відіграє важливу роль у науковому забезпеченні діяльності Верховної Ради України. Зокрема вже другий рік Інститут видає Бюлетень моніторингу ефективності законодавства. Нещодавно також було видано монографію «Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність».

На сьогоднішній день існує проблема планування законодавчого процесу, однак у цьому

контексті варто згадати, що 2 роки тому було ухвалено Перспективний план законопроектних робіт, новаторство якого полягало у тому, що він затверджувався за окремими пріоритетними блоками відповідних робіт. Основна проблема полягає у тому, що плани законопроектних робіт і розклади пленарних засідань Верховної Ради України не збігаються, оскільки розклади засідань формуються за готовністю відповідних питань. ■

РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ ЩОДО ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

МЕТОДОЛОГІЯ

Під час соціологічного дослідження компанією «TNS-Ukraine» на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив було опитано 1200 громадян України віком від 16 до 75 років в більш ніж 80 населених пунктах всіх типів та у всіх регіонах країни. При опитуванні респондентів витримані квоти за статтю і віком. Час проведення польового етапу дослідження – з 04 по 11 лютого 2010 року. Математична точність вибірки становить +/- 3%.

Після типологізації областей було виокремлено наступні групи регіонів:

- населення міста Києва;
- населення ПІВНІЧНОГО регіону (Київська, Чернігівська і Житомирська області);
- населення ПІВНІЧНО-ЗАХІДНОГО регіону (Волинська, Рівненська і Хмельницька області);
- населення ЗАХІДНОГО регіону (Львівська, Івано-Франківська і Тернопільська області);
- населення ПІВДЕННО-ЗАХІДНОГО регіону (Чернівецька і Закарпатська області);
- населення ЦЕНТРАЛЬНОГО регіону (Черкаська, Полтавська, Вінницька і Кіровоградська області);
- населення ПІВНІЧНО-СХІДНОГО регіону (Харківська і Сумська області);
- населення СХІДНОГО регіону (Донецька і Луганська області);
- населення ПІВДЕННО-СХІДНОГО регіону (Дніпропетровська і Запорізька області);
- населення ПІВДЕНОГО регіону (Одеська, Миколаївська і Херсонська області);
- населення КРИМСЬКОЇ АР.

При використанні даних посилання на Лабораторію законодавчих ініціатив та «TNS-Ukraine» обов'язкове.

1. Загальний рівень суспільної довіри до Верховної Ради України

Результати проведеного соціологічного дослідження показують, що **низький рівень суспільної довіри є притаманним для всіх владних інститутів** (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях) – їм абсолютно або переважно довіряє **менше третини** українських громадян (при цьому органи місцевої влади користуються вищим рівнем довіри, аніж загальнодержавні владні інститути).

З-поміж усіх владних інститутів вітчизняний **парламент користується фактично най-**

меншим рівнем суспільної довіри: повністю недовіряють Верховній Раді України **58,2%** респондентів, в той час як частка осіб, які повністю або переважно довіряють парламенту становить лише **12,1%** (повністю довіряють своєму парламенту всього **2,6%** українців). **За рівнем суспільної недовіри законодавчий орган може конкурувати хіба що з Президентом** (на момент проведення дослідження ним був В.Ющенко), якому повністю або переважно довіряють 14% опитаних і повністю не довіряють 59,4% респондентів.

Найбільший рівень суспільної недовіри до Верховної Ради України – серед людей віком від 25 до 39 років. Лише 6,6% респондентів, що репрезентують цю групу, повністю або переважно довіряють парламенту (в інших вікових групах ця частка є майже вдвічі більшою). Законодавчому органу найменше довіряють службовці (8,5%), найбільше – підприємці (16,1%). Цікавим є те, що **на рівень довіри до законодавчого органу практично не впливає рівень доходів респондентів – парламенту в майже однаковій мірі не схильні довіряти як люди з високими статками, так і ті, рівень доходів яких є низьким.** В регіональному розрізі **найменший ступінь довіри до Верховної Ради України** спостерігається **на Сході** (частка тих, хто повністю або переважно не довіряє парламенту становить 92,6%), в **м. Києві** (91,1%), **Південному Заході** (90,2%), в **Криму** (88,3%). Частка тих, хто повністю або переважно не довіряє парламенту є найменшою на Північному Заході (63,2%), Півночі (66,9%). В решті регіонів ця частка коливається від 79,5% (Південь) до 82–83%. При цьому **найменше парламенту довіряють жителі м. Києва** (91,1% повної або переважної недовіри) та міст з населенням від 50 000 до 499 000 жителів (88,3–90,5%). Цікаво, що рівень повної або переважної недовіри до законодавчого органу в інших населених пунктах є приблизно однаковим і коливається в межах від 76,7% (в селах) до 82,9% (міста з населенням до 50 000 мешканців).

2. Основні причини недовіри Верховній Раді України

Серед основних причин недовіри Верховній Раді України респонденти відзначили на-

ступні¹: *корумпованість депутатів* (46,8%), *нездатність депутатів ухвалювати рішення, що спрямовані на розвиток країни* (32,6%), *залежність депутатів від інтересів великого бізнесу* (31,2%), *пріоритет особистих інтересів депутатів над національними інтересами* (27,1%), *злиття політики і бізнесу* (26,7%), *непрозорість діяльності парламенту* (21,2%), *некомпетентність депутатів* (17,3%), *низькі етичні стандарти* (14,4%), *залежність депутатів від інших органів влади* (12,2%), інші причини (0,9%).

3. Непрозорість та закритість діяльності Верховної Ради України

69,9% українських громадян вважають, що всі органи влади – як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях – працюють непрозоро і закрито. Кількість тих, хто вважає, що всі органи влади в Україні працюють прозоро і відкрито, становить лише 4%. За критерієм найбільшої непрозорості пальму першості отримав глава держави – його діяльність вважають найбільш прозорою та відкритою лише 2% українських громадян; *друге місце посіла Верховна Рада України (2,6%),* третє – Кабінет Міністрів України (4,3%). Цікаво, що *перше місце за рівнем прозорості і відкритості серед органів влади посідають органи місцевої влади* – 6,7% респондентів вважають, що саме вони, а не центральні органи державної влади, є найбільш прозорими та відкритими.

4. Відсутність комунікації між депутатами і виборцями

Багато експертів стверджують, що запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи призвело до розриву

зв'язку між народними депутатами та виборцями. Адже за цієї системи на перспективи обрання депутата до парламенту жодним чином не впливає частота відвідування народним обранцем умовного виборчого округу, до якого його «прикріплено» фракцією, кількість проведених зустрічей з виборцями, активність реагування на їхні звернення і скарги. Цю думку підтверджують і результати соціологічного дослідження: *лише 17,5% всіх українських громадян знають депутатів, які підтримують зв'язки з виборцями їхніх сіл, селищ та міст. Натомість 51,2% респондентів взагалі нічого не чули про таких депутатів, а 31,3% прямо стверджують, що таких депутатів немає.*

Найбільш обізнаними стосовно депутатів, які підтримують зв'язки з виборцями, є громадяни віком від 40 років (понад 19%), найменш обізнаною – молодь віком до 24 років (10%–14,1%). Найбільш активно депутати взаємодіють з виборцями північного регіону – принаймні 33,9% респондентів знають про депутатів, які підтримують зв'язки з виборцями. До регіонів, в яких депутати відносно активно комунікують з виборцями, належать також південно-східні (28,1%) та східні (28%) області. Однак і в цих регіонах майже половина респондентів нічого не чули про депутатів, які б підтримували зв'язки з виборцями (на Сході – 52,4%, на Південному Сході – 55,4%, на Півночі України – 43,1%). Найменш активною є комунікація депутатів з виборцями Криму, Києва, південних, південно-західних, північно-західних областей – в цих регіонах ствердну відповідь на запитання про наявність депутатів, які підтримують зв'язки з виборцями відповідних сіл, селищ та міст дали менше 10% респондентів. ■

¹ При відповіді на це питання респонденти могли називати від 1-ї до 3-х причин.

ЗАЯВА

Мережі підтримки реформ щодо засад проведення місцевих виборів в Україні



Ми, представники 9 організацій громадянського суспільства, об'єднаних у Мережу підтримки реформ, висловлюємо глибоку занепокоєність щодо ситуації, яка склалась навколо призначення дати чергових місцевих виборів, а також щодо якості правового регулювання виборчих кампаній на місцевому рівні.

20 жовтня 2009 року Верховна Рада України прийняла рішення про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на 30 травня 2010 року. 16 лютого 2010 року це рішення парламентом було скасовано.

Мережа підтримки реформ погоджується з тим, що законодавство про місцеві вибори є далеким від досконалості. Зокрема, потребують кардинального перегляду виборчі системи, за якими проводились останні вибори до органів місцевого самоврядування; перелік суб'єктів висування кандидатів на цих виборах, процедура формування виборчих комісій тощо. Якість законодавства про місцеві вибори суттєво поступається якості правового регулювання парламентських виборів, що ставить під загрозу можливість проведення місцевих виборів у суворій відповідності до міжнародних стандартів.

Водночас наголошуємо на тому, що скасування дати вже призначених чергових місцевих виборів, якими б аргументами воно не підкріплювалось, прямо суперечить Основному Закону держави. Це підтверджується і Рішенням Конституційного Суду України від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009, у якому орган конституційної юрисдикції особливо наголосив: Верховна Рада України не має повноважень відмінити вибори, а відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення є нічим іншим як порушенням виборчих прав громадян.

Також особливо підкреслюємо і той факт, що невизначеність дати проведення місцевих виборів вже найближчим часом породить проблему легітимності рішень, які ухвалюватимуться органами місцевого самоврядування після завершення визначеного Конституцією строку їхніх повноважень.

Проблеми правового регулювання місцевих виборів не обмежуються лише питаннями якості Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та дискусіями політиків навколо дати проведення чергових місцевих виборів. Мережа підтримки реформ звертає увагу на низку інших актуальних проблем, які потребують нагального вирішення, насамперед – шляхом внесення змін до Конституції України.

Мережа підтримки реформ підтримує стурбованість парламенту проблематикою правового регулювання місцевих виборів, одним із свідчень якої є призначення парламентських слухань на тему «Реформування законодавства України про місцеві вибори в інтересах територіальних громад», що мають відбутись 12 травня 2010 року.

Враховуючи, що місцеві вибори є однією з важливих форм безпосереднього здійснення влади громадянами України та дієвим засобом оновлення політичних еліт як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях, **Мережа підтримки реформ закликає Верховну Раду України:**

1. Невідкладно призначити дату проведення чергових місцевих виборів у відповідності до Конституції України та Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2009 р. № 14-рп/2009;

2. Вжити заходів щодо прискорення ухвалення в цілому як закону законопроекту № 4177 від 3 березня 2010 року «Про внесення змін до Конституції України» в частині положень, якими пропонується уніфікувати строки повноважень місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, та визначити строк повноважень депутатів місцевих рад і відповідних голів з дати чергових, а не позачергових місцевих виборів;

3. Вжити заходів, спрямованих на запобігання одночасному проведенню загальнодержавних і місцевих виборів;

4. Переглянути виборчі системи, за якими проводяться місцеві вибори, передбачивши:

- можливість голосування на місцевих виборах за конкретних кандидатів у депутати із одночасним забезпеченням зрозумілості виборчих систем та наслідків їх застосування для виборців, простоти процедури підрахунку голосів виборців і встановлення результатів відповідних місцевих виборів;

- обрання міських голів міст, кількість виборців яких перевищує певну межу, за мажоритарною системою абсолютної (а не відносної) більшості;

● зміну систем виборів до районних і обласних рад у такий спосіб, який би забезпечував можливість представництва відповідними радами спільних інтересів територіальних громад;

5. Передбачити можливість самовисування кандидатів на місцевих виборах;

6. Уніфікувати правове регулювання місцевих виборів із регулюванням загальнодержавних виборів (в частині положень, де уніфікація правового регулювання є технічно можливою), зокрема – шляхом прийняття Виборчого кодексу.

Оприлюднено від імені:

ЛАБОРАТОРІЇ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

ЦЕНТРУ ПОЛІТИЧНОГО АНАЛІЗУ ТА ВИБОРЧОГО КОНСАЛТИНГУ (ЛУЦЬК)

ДОНЕЦЬКОГО ОБЛАСНОГО ВІДДІЛЕННЯ ВГО «КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ»

ЦЕНТРУ ДОСЛІДЖЕНЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ (СУМИ)

ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ «КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ»

ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ «КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ»

ПОЛІСЬКОГО ФОНДУ МІЖНАРОДНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (ЧЕРНІГІВ)

ФОНДУ «МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ» (ХАРКІВ)

ХЕРСОНСЬКОГО ОБЛАСНОГО ВІДДІЛЕННЯ ВГО «КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ»