

«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
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

В'ячеслав ШРАМОВИЧ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Наталія МАТВИЄНКО
Світлана МАТВИЄНКО
Олександра МИХАЙЛОВА
Олександр СИНЬООКІЙ
Катерина СІДАШ
Галина ТИЩЕНКО
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ

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

Підписано до друку 20.05.2011 р.

Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.

Наклад 1000 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» № 2/2011



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 2/2011

Тема
Оцінка стану українського парламентаризму
на основі керівних принципів демократичних
парламентів стор. 2

Тема
Адміністративно-територіальні реформи у країнах
Вишеградської групи: висновки для України стор. 41

Автори досліджень: **Олена ЧЕБАНЕНКО, Сергій НАГОРНИЙ**

*Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії
і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі в межах проекту
«ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ II:*

*Програма розвитку законотворчої політики»
відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00.
Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту
позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID*



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Програма
сприяння
Парламенту II
Програма розвитку законотворчої політики

ОЦІНКА СТАНУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ НА ОСНОВІ КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРЛАМЕНТІВ



Олена ЧЕБАНЕНКО,
Директор програм аналізу політики Лабораторії законодавчих ініціатив

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

Проведений Лабораторією законодавчих ініціатив аналіз функціонування вітчизняного парламенту дозволив не лише виявити ряд проблем, а й розробити вичерпний перелік рекомендацій щодо їх вирішення. (Рекомендації були узагальнені у так званій Білій книзі українського парламентаризму – «Концепції змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України»). Документ узагальнив рекомендації щодо підвищення ролі українського парламенту як представницького органу, загальних організаційних засад діяльності Верховної Ради України, законодавчого процесу, парламентського контролю, в тому числі недовіри до Уряду та порядку усунення Президента з поста, а також статусу народного депутата України. Біла книга українського парламентаризму стала результатом численних консультацій з провідними конституціоналістами, а також з громадськістю в регіонах (науковцями та експертами, представниками неурядових організацій, місцевої влади та політичних партій, ЗМІ та активістами). Крім того, фінальний варіант тексту був представлений і обговорений з політиками, чиновниками та провідними українськими та зарубіжними фахівцями з питань парламентського розвитку під час міжнародної конференції у березні 2010 року.

Серед основних недоліків функціонування Верховної Ради України були виділені такі:

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

Аналіз зазначених недоліків дозволяє дійти висновків не лише про неналежне законодавче забезпечення роботи Верховної Ради України, а й про відсутність політичних мотивів до проведення змін. Зважаючи на це, задля стимулювання імплементації викладених у Білій книзі українського парламентаризму рекомендацій необхідно доповнити правовий аналіз особливостей функціонування Верховної Ради України аналізом політичним. Це дозволить виявити сильні та слабкі сторони вітчизняної парламентської системи з точки зору її відкритості змінам.

З метою подальшого продовження політичного діалогу щодо парламентської реформи в Україні та сприяння імплементації розроблених рекомендацій на практиці, актуальним завданням є аналіз (1) реального стану українського парламентаризму, а також (2) визначених альтернатив розвитку з точки зору міжнародних стандартів.

Розробкою відповідних стандартів функціонування ефективних парламентів займався цілий ряд організацій: Міжпарламентський Союз, Національний демократичний інститут міжнародних відносин, Програма розвитку ООН тощо. Основні напрацювання цих

організацій були узагальнені у документі Парламентської асоціації країн Співдружності, який отримав назву «Керівні принципи демократичних парламентів». Цей документ не лише безпосередньо визначає вимоги до проведення виборів, організації роботи парламенту та законодавчого процесу, роботи комітетів, партій, фракцій і парламентських груп, парламентських чиновників, здійснення контрольної функції, забезпечення прозорості та етики парламентарів, а й дає цілісне уявлення про ефективність законодавчих органів як таких. Враховуючи те, що «Керівні принципи демократичних парламентів» були апробовані під час парламентських досліджень у різних країнах світу, викладені у цьому документі стандарти можуть бути використані у якості методології основи дослідження стану вітчизняного парламентаризму, а також перспектив імплементації рекомендацій Білої книги українського парламентаризму в життя.

РОЗДІЛ 1. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРЛАМЕНТІВ ЯК ЗМІСТОВНА ТА МЕТОДОЛОГІЧНА БАЗА ОЦІНКИ СТАНУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ДЕРЖАВІ

Стандартизація роботи парламентів стала свідченням консенсусу щодо того, яким чином законодавчі органи можуть функціонувати ефективно в умовах різних політичних і правових систем. Основними завданнями стандартизації є: (1) сприяння у проведенні реформ та оновленні, зокрема, у контексті забезпечення незалежності законодавчої гілки від виконавчої влади; (2) розробка керівних принципів розвитку шляхом визначення чітких цілей, крізь призму яких розглядається реформування. Основними напрямками стали:

- загальне стимулювання процесів внутрішніх реформ;
- сприяння розробці стратегічних планів роботи та формуванню бюджетів;
- надання можливостей новим членам парламентів обговорювати ключові питання інституційного розвитку;
- легітимація рекомендацій, які відповідають реальним потребам розвитку законодавчої влади у світі;
- стимулювання участі громадськості (організацій громадянського суспільства) у роботі парламентів у процесі прийняття рішень у цілому;
- сприяння забезпеченню ефективної гендерної політики у парламентах.

Основними суб'єктами, залученими до процесу стандартизації роботи сучасних парламентів, стали:

1. В контексті визначення керівних принципів і критеріїв оцінки якості: Національний демократичний інститут міжнародних відносин (National Democratic Institute for International Affairs), Парламентська асоціація країн Співдружності (Commonwealth Parliamentary Association), Південно-Африканський форум розвитку парламентської спільноти (Southern African Development Community Parliamentary Forum), Французька парламентська асамблея (Assemblée parlementaire de la Francophonie).
2. В контексті вивчення належних практик і розробки методології самооцінки: Міжпарламентський союз (Inter-Parliamentary Union).
3. В контексті визначення індикаторів ефективності (зокрема — бюджетного процесу): Парламентський центр (Parliamentary Centre).

Інструментарієм, на основі якого були розроблені стандарти демократичних парламентів, стали: Міжнародна IDEA методологія оцінки демократичних держав (International IDEA's State of Democracy Assessment Methodology), Індекс парламентських повноважень (Parliamentary Powers Index), Індекс спроможності Конгресу (Congressional Capabilities Index), парламентські звіти Міжнародної федерації виборчих систем (IFES), розроблені у різних країнах (Уганда, Пакистан, Індія) інструменти, розроблені донорами індикатори (UNDP, USAID).

Зважаючи на комплексність і кількість суб'єктів, процес вироблення базових стандартів демократичних парламентів був тривалим і відбувався у кілька етапів. Основні з цих етапів викладені у таблиці нижче.

РІК	ОСНОВНІ НАПРАЦЮВАННЯ
2003	Парламентський центр розробив звітну картку роботи парламенту та відповідні індикатори оцінки парламентського бюджетного процесу
2004	Панельна дискусія під час щорічної конференції Парламентської асоціації країн Співдружності Зустріч Парламентського центру та Парламентської асоціації країн Співдружності, присвячена парламентським стандартам демократичного законотворення
2006	Міжпарламентський союз публікує дослідження «Парламент та демократія у двадцять першому столітті: керівництво кращих практик» Національний демократичний інститут поширює перший проект Міжнародних стандартів демократичних парламентів (остаточна версія була опублікована у січні 2009 року) Парламентська асоціація країн Співдружності створює робочу групу щодо розробки Керівних принципів демократичних парламентів
2007	Консультація донорів щодо розвитку парламентів і сприянню їх фінансової відповідальності Південно-Африканський форум розвитку парламентської спільноти розпочав розробку стандартів
2008	Французька парламентська асамблея розпочинає процес розробки стандартів Міжпарламентський союз видає методичний посібник для самооцінки парламентів Національний демократичний інститут готує перший проект Мінімальних стандартів оцінки Міжпарламентський союз проводить практичний семінар, присвячений самооцінці парламентів Координаційна зустріч донорів щодо розвитку парламентів
2009	Південно-Африканський форум розвитку парламентської спільноти та Французька парламентська асамблея завершують перший проект стандартів і розпочинають апробацію Парламентська асоціація країн Співдружності проводить семінар щодо запровадження стандартів в Азії та Океанії Триває дослідницька робота, спрямована на пілотування стандартів у різних країнах Запрошення інших парламентських асоціацій розробляти стандарти парламентської діяльності для різних країн і регіонів
2010	Міжнародна конференція, спрямована на узгодження напрацювань всіх організацій та визначення векторів подальшої імплементації

Основними методологічними завданнями Керівних принципів демократичних парламентів стали:

- Визначення найкращих практик функціонування парламенту по різних напрямках, які могли стати основою для стандартизації;
- Розробка рекомендацій щодо визначення індикаторів успішності функціонування парламентів;
- Аналіз способів підвищення відповідальності парламентів через дотримання вимог стандартизованих критеріїв;
- Розвиток організаційної спроможності Парламентської асоціації країн Співдружності сприяти (надавати необхідну допомогу) щодо імплементації стандартів у практику різних країн.

Показово, що Керівні принципи демократичних парламентів сформульовані як твердження, а не запитання. Крім того, їх застосування для практичного аналізу не потребує жорсткої категоризації — в основному йдеться про вказівку на ключові моменти (вимоги), системний аналіз яких дозволяє оцінити якість та ефективність роботи парламенту, а також визначити напрями перспективних реформ. Вимоги (або критерії) об'єднані в узагальнені тематичні блоки, що визначають напрями вивчення законодавства і практики.

ТЕМАТИЧНІ БЛОКИ КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРЛАМЕНТІВ

I. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ

1. Загальні принципи

- 1.1. Вибори
- 1.2. Право кандидатів бути обраними (пасивне виборче право)
- 1.3. Несумісність посад
- 1.4. Імунітет
- 1.5. Пільги та винагороди
- 1.6. Відставка
- 1.7. Інфраструктура

II. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ

2. Процедури та сесії

- 2.1. Регламент
- 2.2. Голова (спікер)
- 2.3. Сесії
- 2.4. Порядок денний
- 2.5. Дебати (обговорення)
- 2.6. Голосування
- 2.7. Записи

3. Комітети

- 3.1. Організація
- 3.2. Повноваження

4. Політичні партії, партійні групи, міжпартійні групи

- 4.1. Політичні партії
- 4.2. Партійні групи
- 4.3. Міжпартійні групи

5. Парламентський апарат

- 5.1. Загальні принципи
- 5.2. Відбір кадрів
- 5.3. Сприяння
- 5.4. Організація та менеджмент

III. ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ

6. Законодавча функція

- 6.1. Загальні принципи
- 6.2. Законодавча процедура
- 6.3. Громадськість і законодавство

7. Контроль функція

- 7.1. Загальні принципи
- 7.2. Фінансовий і бюджетний контроль
- 7.3. Недовіра та імпичмент

8. Представницька функція

- 8.1. Зв'язок з виборцями
- 8.2. Парламентські мережі та дипломатія

IV. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЦІННОСТІ

9. Доступність

- 9.1. Громадяни і преса
- 9.2. Мови

10. Етичне врядування

- 10.1. Прозорість і добросовісність

З методологічної точки зору, Керівні принципи демократичних парламентів дозволяють визначити перелік параметрів роботи законодавчих органів, що мають стати предметом аналізу, на основі якого можливою є оцінка якості парламентської роботи. Такі параметри викладені у таблиці нижче.

№	ПРИНЦИП (СТАНДАРТ)	ПАРАМЕТРИ АНАЛІЗУ
1.1.1.	Члени парламенту мають бути обрані за результатами прямих, вільних і загальних виборів шляхом таємного голосування.	– Задекларовані принципи проведення парламентських виборів
1.1.2.	Парламентські вибори мають відповідати міжнародним стандартам чесності і прозорості.	– Механізми забезпечення чесності та прозорості
1.1.3.	Термін перебування членів парламенту на посаді має відповідати потребам їхньої відповідальності та регулюватися регулярними та періодичними виборами.	– Термін перебування парламентарів на посаді – Механізми відповідальності парламентарів
1.2.1.	Релігія, гендер, етнічна та расова приналежність, а також обмежені фізичні можливості не можуть бути підставою для обмеження можливості реєстрації кандидатів.	– Підстави обмеження права реєстрації кандидатів на парламентських виборах
1.2.2.	Спеціальні заходи, спрямовані на заохочення політичної участі маргіналізованих груп, мають бути визначені та обмежені у часі для досягнення конкретних цілей.	– Механізми заохочення участі у виборах маргіналізованих груп
1.3.1.	Жоден обраний парламентар не може бути примушений скласти релігійну присягу, що суперечить його поглядам, для роботи у парламенті.	– Зміст присяги парламентаря
1.3.2.	У двопалатних парламентах законодавець не може бути членом обох палат одночасно.	– Членство у палатах парламенту
1.3.3.	Законодавець не може одночасно бути державним службовцем і обіймати посаду в органі судової або виконавчої влади.	– Правила несумісності для парламентарів
1.4.1.	Законодавець має бути наділений імунітетом щодо будь-яких своїх слів, сказаних у ході законотворчої процедури.	
1.4.2.	Парламентський імунітет не має поширюватися у часі за рамки терміну мандату; однак, колишній законодавець підлягає захисту за свої рішення, ухвалені під час перебування в парламенті.	– Парламентський імунітет – Парламентський індемнітет
1.4.3.	Виконавча гілка влади не повинна мати права обмежувати імунітет парламентаря.	– Незалежність парламенту
1.4.4.	Парламентарі повинні мати можливість виконувати свої законодавчі функції у відповідності до конституції та вільно від втручання.	
1.5.1.	Законодавець не може одночасно бути державним службовцем і обіймати посаду в органі судової або виконавчої влади.	– Правила
1.6.1.	Законодавці повинні мати право піти у відставку.	– Право на відставку
1.7.1.	Парламент повинен бути забезпечений належною інфраструктурою для ефективного виконання парламентарями та парламентським апаратом їхніх функцій.	– Організаційні основи діяльності (наявність секретаріату / апарату)
2.1.1.	Лише парламент може приймати та вносити зміни у власний регламент.	– Організаційні основи діяльності (можливість приймати регламент)

2.1.2.	Спікер парламенту має бути обраний парламентарями на основі критеріїв і у відповідності процедур, визначених у регламенті.	– Організаційні основи діяльності (право обирати спікера)
2.3.1.	Парламент має збиратися на сесії регулярно, з частотою, достатньою для виконання його функцій.	– Можливості скликати чергові та позачергові сесії – Підстави обмеження права парламенту самостійно визначати час власної роботи
2.3.2.	Парламент має бути наділений повноваженнями скликати чергові сесії.	
2.3.3.	Парламент має бути наділений повноваженнями скликати позачергові сесії.	
2.3.4.	Підстави та повноваження органів виконавчої влади щодо скликання спеціальних сесій мають бути чітко визначені	
2.4.1.	Парламентарі повинні мати право шляхом голосування вносити зміни визначений порядок денний.	– Право контролювати порядок денний – Право законодавчої ініціативи – Обов'язок інформувати парламентарів про організацію та зміст роботи
2.4.2.	Парламентарі або парламент повинні мати право ініціювати розгляд закону або вносити поправки до нього.	
2.4.3.	Парламент зобов'язаний завчасно повідомляти парламентарів про заплановані сесії та порядок денний.	
2.5.1.	Парламент повинен встановити чіткі процедури організації обговорення, а також порядок виступів парламентарів.	– Процедури обговорення (ефективність)
2.5.1.	Парламент повинен забезпечити адекватні можливості для всіх парламентарів обговорити законопроекти перед голосуванням.	
2.6.1.	Голосування під час пленарних засідань парламенту має бути відкритим.	– Порядок голосування під час пленарних засідань
2.6.2.	Парламентарі, які опинилися у меншості при голосуванні, повинні мати можливість вимагати записи голосування.	
2.6.3.	Лише члени парламенту повинні мати право голосувати у парламенті.	
2.7.1.	Парламент повинен вести та оприлюднювати доступний запис своїх процедур.	– Порядок ведення записів голосування під час пленарних засідань
3.1.1.	Парламент повинен мати право формувати постійні та тимчасові комітети	– Право і порядок оформлювати внутрішню структуру парламенту – Порядок проведення комітетських слухань – Порядок голосування у комітетах
3.1.2.	Парламентські комітети повинні включати представників більшості та меншості, а також відображати політичну структуру парламенту.	
3.1.3.	Парламент повинен визначити та дотримуватися прозорих процедур призначення або вибору голів комітетів.	
3.1.4.	Комітетські слухання повинні бути публічними. Будь-які винятки повинні бути чітко визначені та закріплені у регламенті.	
3.1.5.	Голосування у комітетах мають бути публічними. Будь-які винятки повинні бути чітко визначені та закріплені у регламенті.	
3.2.1.	Повинен бути передбачений обов'язок парламенту передавати закони на розгляд у комітети; будь-які винятки мають бути прозорими, обмеженими та мати надзвичайний характер.	– Порядок розгляду законів у комітетах – Повноваження комітетів у законодавчому процесі – Права комітетів (зокрема, на належне інформаційне забезпечення) – Права та обов'язки парламентарів – Захист прав свідків
3.2.2.	Комітети повинні вивчати віднесені до їхнього відання закони, а також мати можливість рекомендувати або вносити поправки до них.	
3.2.3.	Комітети повинні мати можливість консультуватися або наймати незалежних експертів.	
3.2.4.	Комітети повинні мати право викликати осіб, затребувати документи або записи; це право повинно включати свідчення та докази з боку виконавчої гілки влади, зокрема – державних службовців.	
3.2.5.	Лише парламентарі, включені до складу комітетів або інших підрозділів, повинні мати право голосувати у них.	
3.2.6.	Законодавство повинно захищати інформаторів і свідків, які надають слідчим комісіям інформацію про корупційні або інші протиправні діяння.	
4.1.1.	Право свободи об'єднань має бути закріплено для парламентарів як для звичайних осіб.	– Свобода асоціацій
4.1.2.	Будь-які обмеження законності діяльності політичних партій повинні бути законодавчо визначені та відповідати Міжнародному Пакту громадянських і політичних прав.	– Підстави обмеження прав політичних партій
4.2.1.	Критерії формування парламентських партійних груп, їхні права та обов'язки мають бути чітко визначені у регламенті.	– Критерії формування та статус парламентських фракцій (партійних груп)
4.2.2.	Парламент повинен забезпечити партійні групи адекватними ресурсами на основі чіткої та прозорої формули, яка унеможливить переваги партій більшості.	– Ресурсне забезпечення парламентських фракцій (партійних груп)
4.3.1.	Парламентарі повинні мати право формувати групи інтересів щодо певного питання.	– Свобода асоціацій – Свобода вільного вираження поглядів
5.1.1.	Парламент повинен мати належних неупереджених професійних спеціалістів, які забезпечуватимуть функціонування парламенту та парламентських комітетів.	– Кадрове забезпечення парламенту
5.1.2.	Парламент, а не органи виконавчої влади, повинні контролювати служби парламентського апарату та визначати умови зайнятості.	– Політична незалежність парламенту (зокрема, від виконавчої влади)
5.1.3.	Парламент повинен визначати та контролювати розрізнення партійних і непартійних чиновників.	– Установчі повноваження парламенту (кадрові призначення)
5.1.4.	Парламентські чиновники повинні мати доступ до необхідних дослідницьких, бібліотечних та інформаційно-комунікаційних ресурсів.	– Право на інформацію та інформаційне забезпечення
5.2.1.	Парламент повинен мати достатньо ресурсів для набору персоналу, необхідного для виконання парламентських функцій. Ставки оплати повинні бути порівнюваними із можливими на державній службі доходами.	– Організаційне та кадрове забезпечення роботи парламенту
5.2.2.	Парламент не повинен дозволяти собі дискримінацію при наборі парламентських чиновників на основі расової, етнічної, релігійної, гендерної або партійної/безпартійної приналежності.	– Права та підстави обмеження права бути прийнятим на парламентську роботу

5.3.1.	Відбір і забезпечення роботи непартійного персоналу має базуватися на заслугах і рівних можливостях.	– Рівність при відборі кадрів
5.4.1.	Голова парламентського апарату повинен мати важелі запобігання політичному тиску.	
5.4.2.	Парламент законом або резолюцією повинен створити корпоративні органи, відповідальні за забезпечення роботи, фінансування парламентської діяльності та управління парламентським апаратом.	– Політична незалежність парламенту – Організаційне забезпечення парламенту – Стандарти етики поведінки
5.4.3.	Парламентські чиновники повинні слідувати приписам кодексу поведінки.	
6.1.1.	Будь-які закони, включаючи бюджет, потребують схвалення парламенту.	
6.1.2.	Виключно парламент має бути наділений повноваженнями визначати та схвалювати власний бюджет.	
6.1.3.	Парламент повинен бути наділений повноваженнями видавати резолюції або інші акти, що виражають його волю.	– Повноваження парламенту – Організаційна незалежність парламенту
6.1.4.	У двопалатних системах лише обрана народом палата повинна мати право формувати уряд.	
6.1.5.	Палата, більшість членів якої не була обрана прямо або опосередковано, не може відхилити або відмінити фінансові акти.	
6.2.1.	У двопалатних парламентах роль кожної палати у законодавчому процесі повинна бути чітко визначена.	– Повноваження різних палат парламенту – Можливість впливу на виконавчу владу
6.2.2.	Парламент повинен мати право долати вето виконавчої влади.	
6.3.1.	Громадськість повинна мати можливість бути залученою до законодавчого процесу.	
6.3.2.	Інформація про питання, які розглядає парламент, має бути донесена до громадськості вчасно.	– Участь громадськості у законодавчому процесі – Право на інформацію (інформування) – Права та повноваження парламенту у сфері контролю державних органів і організацій
7.1.1.	Парламент повинен мати можливість отримувати інформацію від виконавчих органів таким чином, аби якісно виконувати свої контрольні функції.	
7.1.2.	Контрольна функція парламенту повинна передбачати розумний контроль військової безпеки та розвідувальних служб.	
7.1.3.	Контрольна функція парламенту повинна передбачати розумний контроль підприємств, що перебувають у державній власності.	
7.2.1.	Парламент повинен мати обґрунтований період часу на опрацювання державного бюджету.	
7.2.2.	Комітети, наділені правом контролю, повинні забезпечити належні можливості для опозиційних партій або партій, що перебувають у меншості, контролювати урядові витрати. Очікується, що головою комітету, відповідального за контроль публічних фінансів, має бути представник опозиційної партії.	– Повноваження парламенту у сфері розробки та ухвалення державного бюджету – Права опозиції (опозиційних партій) – Право на інформацію – Права та повноваження парламенту здійснювати фінансовий контроль
7.2.3.	Комітети, наділені правом контролю, повинні мати доступ до документації про видатки виконавчої влади в обсязі, достатньому для вивчення належності звітування виконавчої влади про свої доходи та видатки.	
7.2.4.	Повинне бути передбачене існування позапартійного верховного або національного аудиторського органу, звіти якого мають вчасно подаватися до парламенту.	
7.2.5.	Верховний або національний аудиторський орган повинен бути наділений достатніми законодавчими повноваженнями та ресурсами для вчасного проведення аудиту.	
7.3.1.	Парламент повинен мати механізми відправити у відставку або засудити представників виконавчої влади або висловити недовіру уряду.	– Права впливу на виконавчу владу (відправка уряду у відставку) – Залежність парламенту від наявності уряду
7.3.2.	Якщо парламент висловлює недовіру уряду, уряд зобов'язаний піти у відставку. Якщо глава держави констатує, що альтернативний уряд не може бути сформований, призначаються парламентські вибори.	
8.1.1.	Парламент повинен забезпечити всіх парламентарів належними та адекватними ресурсами для виконання їхніх обов'язків у виборчих округах.	– Матеріальна та організаційна незалежність парламентарів
8.2.1.	Парламентарі та представники парламентського апарату повинні мати право отримувати технічну та консультантську допомогу, а також об'єднуватися у мережі з метою обміну досвідом з іншими парламентами.	– Право на фахові консультації
9.1.1.	Парламент має бути доступним і відкритим для громадян і преси; винятки можуть стосуватися лише громадської безпеки та робочих обов'язків.	– Відкритість парламенту – Доступність парламенту – Незалежність інформаційного супроводу парламенту
9.1.2.	Парламент має забезпечити належний доступ медіа до парламентських процедур без шкоди для його ефективного функціонування.	
9.1.3.	Парламент повинен мати позапартійні медіа служби (ресурси).	
9.1.4.	Парламент повинен стимулювати громадську увагу до своєї роботи.	
10.1.1.	Парламент повинен дотримуватися високих стандартів підзвітності, прозорості та відповідальності під час виконання його публічних обов'язків.	– Прозорість парламенту (функціональна та фінансова) – Підзвітність парламенту – Етичні стандарти діяльності парламенту – Способи протидії корупції у парламенті
10.1.2.	Парламент повинен ухвалити кодекс діяльності (етичний кодекс), який має передбачати процедури регулювання конфліктів інтересів і отримання подарунків.	
10.1.3.	Парламент повинен зобов'язати парламентарів повно та публічно оприлюднювати свої фінансові активи та декларувати бізнесові інтереси.	
10.1.4.	Повинні існувати механізми запобігання, виявлення та притягнення до відповідальності парламентарів і чиновників апарату за корупційні діяння.	

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ СТАНУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ КЕРІВНИМ ПРИНЦИПАМ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРЛАМЕНТІВ

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України (далі — ВРУ) — однопалатний орган, до складу якого входить 450 народних депутатів. Строк повноважень парламенту — 5 років. Народні депутати обираються за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій і виборчих блоків у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. До участі у розподілі місць у парламенті допускаються партії і блоки, що подолали 3% виборчий бар'єр. Відповідно до статей 58-59 Регламенту ВРУ, кожна партія та виборчий блок, який подолав виборчий бар'єр формує у парламенті одну фракцію; мінімальна кількість депутатів у фракції — 15 народних депутатів України.

Аналіз особливостей функціонування українського парламенту на основі Керівних принципів демократичних парламентів передбачає тематичний блоковий розгляд базових засад функціонування ВРУ в контексті аналізу чинних законодавчих приписів, а також реальної практики їх застосування. Зведена оцінка стану вітчизняного парламентаризму потребує узагальненого визначення ефективності роботи парламенту України (виконання покладених на нього функцій), а також пошук відповіді на питання про те, чи передбачає наявна міра фінальної ефективності дотримання визначених міжнародною спільнотою ключових демократичних принципів.

І. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ. ВИБОРИ

Тематичні блоки ¹	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
1.1. Загальні принципи	1.1.1. Члени парламенту мають бути обрані за результатами прямих, вільних і загальних виборів шляхом таємного голосування.	+	Зазначені принципи закріплені в Конституції України, ст.1-8 Закону «Про вибори народних депутатів України».
	1.1.2. Парламентські вибори мають відповідати міжнародним стандартам чесності і прозорості.	+	Закріплено у ст.11, 13 Закону «Про вибори народних депутатів України». Закон не містить прямого посилання на міжнародні стандарти, однак публічність і відкритість виборчого процесу гарантується.
	1.1.3. Термін перебування членів парламенту на посаді має відповідати потребам їхньої відповідальності та регулюватися регулярними та періодичними виборами.	+	Законодавство прямо не закріплює відповідний принцип, однак містить певні норми, які опосередковано потребують виконання цього міжнародного стандарту, а саме: (1) термін повноваження ВРУ — 5 років (ст.76 Конституції України); (2) народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі (ч.2 ст.1 Закону «Про статус народного депутата України»); (3) повноваження народних депутатів припиняються одночасно із припиненням повноважень ВРУ (ч.1 ст.80 Конституції України).
1.2. Право кандидатів бути обраними (пасивне виборче право)	1.2.1. Релігія, гендер, етнічна та расова приналежність, а також обмежені фізичні можливості не можуть бути підставою для обмеження можливості реєстрації кандидатів.	+	Конституція України (ст.76) передбачає виключне обмеження пасивних виборчих прав громадян, що мають не погашену або не зняту у встановленому законом порядку судимість за вчинення умисного злочину. Ст. 24 Конституції України забороняє будь-які обмеження прав за ознакою статі.
	1.2.2. Спеціальні заходи, спрямовані на заохочення політичної участі маргіналізованих груп, мають бути визначені та обмежені у часі для досягнення конкретних цілей.	-	Законодавство не містить відповідних прямих приписів. Представники меншин та маргіналізованих груп можуть бути висунуті кандидатами на парламентських виборах за рішеннями з'їздів партій (блоків).
1.3. Несумісність посад	1.3.1. Жоден парламентар не може бути примушеним скласти релігійну присягу, що суперечить його поглядам, для роботи у парламенті.	+	Підставою для початку повноважень парламентаря є складання ним перед ВРУ присяги на вірність Україні та скріплення її особистим підписом під текстом; відмова скласти присягу є підставою для втрати депутатського мандату (ст.79 Конституції України, ч.1 ст.2 Закону «Про статус народного депутата України»). Присяга народного депутата України не носить релігійний характер.
	1.3.2. У двопалатних парламентах законодавець не може бути членом обох палат одночасно.		
	1.3.3. Законодавець не може одночасно бути державним службовцем і обіймати посаду в органі судової або виконавчої влади.	+	Народний депутат не може мати інший представницький мандат, обіймати посаду в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, залучатися як експерт органами досудового слідства та прокуратури, займатися адвокатською діяльністю, входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, організації чи установи, що має на меті отримання прибутку; мати альтернативну до депутатської оплачувану роботу, крім викладацької, наукової та творчої (ч.78 Конституції України, ч.1 ст.3 Закону «Про статус народного депутата України»). Народний депутат, призначений на посаду, що є несумісною з депутатською діяльністю, допускається до виконання відповідних обов'язків не раніше подання ним заяви до ВРУ про складання повноважень парламентаря (ч.3 ст.3 Закону «Про статус народного депутата України»).

¹ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

² У цій та інших таблицях «+» означає пряме закріплення певного стандарту у законодавстві України, «-» — відсутність відповідного законодавчого припису, а «+» — наявність норм, які не прямо, а опосередковано обумовлюють відповідність українського законодавства визначеним міжнародним стандартам.

1.4. Імунітет	1.4.1. Законодавець має бути наділений імунітетом щодо будь-яких своїх слів, сказаних у ході законотворчої процедури.	+	Народним депутатам гарантується депутатська недоторканість; вони не несуть юридичної відповідальності за власні висловлювання у парламенті та голосування, за винятком образи та наклепу (ст.80 Конституції України, ч.5-6 ст.10 Закону «Про статус народного депутата України»).
	1.4.2. Парламентський імунітет не має поширюватися у часі за рамки терміну мандату; однак, колишній законодавець підлягає захисту за свої рішення, ухвалені під час перебування в парламенті.	+ -	Депутатська недоторканість поширюється на весь строк депутатських повноважень (ст.27 Закону «Про статус народного депутата України»). Законодавство не містить прямих приписів щодо захисту рішень депутатів, ухвалених під час здійснення повноважень.
	1.4.3. Виконавча гілка влади не повинна мати права обмежувати імунітет парламентаря.	+	Обмеження імунітету народного депутата можливе за згодою ВРУ, а не органів виконавчої влади (ст.27 Закону «Про статус народного депутата України»).
	1.4.4. Парламентарі повинні мати можливість виконувати свої законодавчі функції у відповідності до конституції та вільно від втручання.	+	Повноваження народних депутатів визначаються Конституцією та законами України (ч.3 ст.76 Конституції України); народний депутат у своїй діяльності зобов'язаний додержуватися вимог Конституції та законодавства України (п.2 ч.1 ст.24 Закону «Про статус народного депутата України»). Можливий вплив інших органів влади на діяльність парламенту регулюється законом.
1.5. Пільги та винагороди	1.5.1. Парламентарю мають бути забезпечені належні винагороди та відшкодування витрат на законодавчу роботу; усі форми компенсації мають бути надані у неприхований спосіб.	+	Законодавство визначає обсяг пільг і компенсації, гарантовані народним депутатам України (ст. 20-24 Закону «Про статус народного депутата України»). Депутат зобов'язаний щорічно подавати до відповідних органів податкову декларацію (ст.25 Закону «Про статус народного депутата України»).
1.6. Відставка	1.5.2. Законодавці повинні мати право піти у відставку.	+	Особиста заява народного депутата є підставою для дострокового припинення його повноважень (ч.2 ст.81 конституції України, ст.4 Закону «Про статус народного депутата України»).
1.7. Інфраструктура	1.5.3. Парламент має бути забезпечений відповідною інфраструктурою, яка створює можливості для ефективного виконання парламентарями та парламентським апаратом їхніх функцій.	+	Держава гарантує народному депутату забезпечення необхідними для здійснення депутатських повноважень умовами (ч.4 ст.1, ч.3 ст.26, ст.28 Закону «Про статус народного депутата України»). Більш детально гарантії діяльності парламентарів виписані у Розділі IV «Основні гарантії діяльності народних депутатів України» Закону «Про статус народного депутата України».

Зважаючи на те, що більшість встановлених Керівними принципами демократичних парламентів приписів, пов'язаних із виборами, формально знайшли своє відображення у законодавстві України, з точки зору оцінки повноти їх операціоналізації та ефективності практичного втілення є необхідність розглянути ряд моментів більш детально. Зокрема, це стосується: дотримання принципів загального та рівного права, а також вільного волевиявлення; забезпечення чесності і прозорості проведення виборів; стимулювання представництва маргіналізованих груп (зокрема, жінок і національних меншин); дотримання вимог про несумісність посад; обсягу депутатського імунітету; ефективності системи пільг і винагород парламентарів.

1.1. Загальні принципи.

Загальне виборче право. 22 лютого 2007 року парламентом було прийнято Закон «Про Державний реєстр виборців», реалізація положень якого дозволила б забезпечити втілення в життя принципу загального виборчого права. Однак поправки до Закону «Про вибори народних депутатів України» 2004 року із внесеними напередодні позачергових парламентських виборів 2007 року поправками (Закон від 1.06.2007 р.) містить ряд положень, які суттєво звужують можливості забезпечення принципу загального виборчого права. По-перше, частина сьома статті 102 передбачає, що при проведенні позачергових виборів народних депутатів України відкріпні посвідчення не виготовляються і не використовуються. Відповідно, всі виборці, які з об'єктивних причин не зможуть проголосувати на загальних дільницях або за місцем свого перебування, фактично позбавляються права голосу. Доцільність закріплення цієї норми у виборчому законодавстві є сумнівною.

По-друге, новели виборчого закону забороняють утворювати нові закордонні виборчі дільниці (при проведенні позачергових виборів, згідно із статтею 102-1 Закону «Про вибори народних депутатів України», використовуються закордонні виборчі дільниці, утворені для останніх виборів народних депутатів України). Це положення статті 102-1 також не сприяє втіленню в життя принципу загального виборчого права, оскільки обмежує можливість утворення закордонних дільниць у країнах, де кількість українських громадян суттєво зросла після дати проведення останніх чергових виборів.

По-третє, не узгоджуються з принципом загального виборчого права положення частини 9 статті 102-3 Закону «Про вибори народних депутатів України», яка фактично позбавляє права участі у виборах громадян, які за три дні до дня виборів не встигли повернутись до України з-за кордону (або щодо яких немає даних про повернення в Україну).

Рівне виборче право. Принцип рівності може застосовуватись або жорстко (всі учасники виборів мають однакові права), або пропорційно до ступеня впливовості тієї чи іншої політичної сили

(яка, у свою чергу визначається результатами попередніх виборів і кількістю здобутих мандатів), що бере участь у виборах. Проте, навіть якщо принцип рівності застосовувати пропорційно, це ще зовсім не означає, що окремі суб'єкти виборчого процесу (наприклад, парламентські партії), мають більше можливостей, ніж партії, які не є представленими в парламенті.

У Законі «Про вибори народних депутатів України» закріплено ряд норм, які не узгоджуються з принципом рівності суб'єктів виборчого процесу — парламентські політичні партії мають ряд прав, яких не мають інші партії і блоки, що є суб'єктами виборчого процесу. Зокрема, частиною 18 статті 39 Закону передбачається, що для забезпечення громадського контролю за процесом складання та достовірністю загальних списків виборців створюється центральна та регіональні контрольні групи, до складу яких входять по одному представнику від партій (блоків), які в поточному скликанні Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передує року проведення виборів, мають свої фракції. Згідно з частиною 4 статті 79 Закону, контроль за виготовленням виборчих бюлетенів на підприємстві-виготовлювачі, дотриманням вимог щодо знищення форм, технічних відходів і поліграфічного браку здійснюється контрольною комісією, яка складається виключно з представників партій і блоків, які мають свої фракції у парламенті. Закріплення зазначених прав лише за парламентськими партіями і блоками є порушенням принципу рівності у здійсненні пасивного виборчого права.

Українське законодавство має ряд недоліків з точки зору забезпечення реалізації принципу рівності у здійсненні активного виборчого права. Закон «Про вибори народних депутатів України» суперечливо визначає підстави для голосування за місцем перебування виборця. З одного боку, відповідно до частини першої статті 84 Закону можливість голосування за місцем перебування надається лише тим виборцям, які за віком, у зв'язку з інвалідністю чи станом здоров'я не здатні пересуватися самостійно. З іншого боку, згідно з оновленою редакцією частини п'ятої цієї ж статті подання документів, що підтверджують неможливість пересуватися самостійно, не є обов'язковим — виборцю, який бажає проголосувати за місцем свого перебування, достатньо лише подати заяву з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування. Такий підхід також створює сприятливий ґрунт для порушення принципу рівності у здійсненні активного виборчого права.

Вільна реалізація виборчого права. Свобода волевиявлення забезпечується декількома механізмами: простою процедурою голосування, вільним доступом до виборчих дільниць та вільним доступом до інформації щодо кандидатів.

На сьогодні процедури голосування і підрахунку голосів в Україні навряд чи можна назвати простими: законодавство про вибори передбачає можливість голосування безпосередньо на звичайній виборчій дільниці, на спеціальній і закордонній виборчих дільницях, за місцем перебування виборця, визначає конкретний і вичерпний перелік документів та інших підстав, за яких право голосу може бути реалізоване, граничні строки оскарження невключення або неправильного включення до списків виборців. Практика попередніх виборів показала, що далеко не всі виборці обізнані з існуючими правилами голосування та механізмами реалізації права на участь у виборах. При цьому належне інформування з боку органів держави (насамперед, ЦВК) у цьому напрямі не проводиться — як правило, роз'яснення значущості участі у виборах та інформування про потенційні порушення під час голосування здійснюється недержавними організаціями.

Вільний доступ до виборчих дільниць ускладнюється тим, що за статтею 19 Закону «Про вибори народних депутатів України», виборчі дільниці можуть утворюватись з кількістю виборців до 2 500 осіб. Практика попередніх виборів показала, що на ряді дільниць ця гранична кількість була перевищена; непоодинокими були і випадки черг на дільницях незадовго до закінчення голосування. Таким чином говорити про те, що українське законодавство повною мірою забезпечує вільний доступ виборців до дільниць, не доводиться.

Вільний доступ до інформації про кандидатів на виборах також ускладнено. Закон, який регламентує порядок проведення парламентських виборів в Україні, не передбачає оприлюднення автобіографій кандидатів на виборах (на офіційній веб-сторінці Центральної виборчої комісії надаються лише «основні відомості про кандидата» — рік народження, освіта, місце роботи на момент подання заяви про реєстрацію, місце проживання), їх декларацій про майно і доходи. Крім того, виборці не мають уявлення про фінансові зобов'язання кандидатів на виборах, їхні фінансові інтереси, витрати, не можуть порівняти відповідність задекларованих доходів фактичним витратам. У автобіографіях кандидатів не передбачається розкриття інформації про попередні судимості, зняті і погашені в установленому порядку — адже, наприклад, згідно із статтею 58 Закону «Про вибори народних депутатів України», у автобіографіях подається лише інформація про наявність або відсутність судимості на момент подання заяви про реєстрації партії (блоку). Між тим, фактичні видатки кандидатів, їхні фінансові зобов'язання, фінансові інтереси, інформація про по-

передні судимості становлять значний суспільний інтерес, можуть впливати на волевиявлення виборців і, відповідно, мають доводитись до відома виборців. Таким чином, проблема реалізації принципу свободи вибору в Україні все ще залишається актуальною.

Забезпечення чесності та прозорості проведення виборів. Дотримання принципів чесності і прозорості під час парламентських виборів напряму пов'язано із роллю ЗМІ у виборчій кампанії. Українські реалії наразі вимагають реформування ЗМІ в цілому (посилення рівня незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, створення суспільного мовлення, забезпечення прозорості власності щодо ЗМІ), а також безпосередньо регулювання діяльності ЗМІ у виборчому процесі. Зокрема, є потреба уточнити поняття передвиборної агітації та її форм, скасувати заборону на оцінки діяльності партій і блоків упродовж 20 хвилин до і після теле- або радіотрансляції передвиборної агітації, деталізувати поняття «грубого порушення», вчинення якого є підставою для зупинення дії ліцензії на право мовлення, передбачити санкції, пропорційні ступеню тяжкості вчиненого порушення (наприклад, у вигляді штрафів), звільнити ЗМІ від обов'язкового висвітлення діяльності органів публічної влади та посадових осіб відповідних органів.

Що стосується політичної реклами, то у частині третій статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» вона визначається як одна із форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій або блоків, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. Таке визначення є значно вужчим за змістом, ніж загальне поняття реклами, що міститься у Законі «Про рекламу». На наш погляд, у світлі європейської практики варто взагалі відмовитись від визначення поняття політичної реклами — у кожному окремо взятому випадку, вирішення питання про те, чи є реклама політичною за своєю суттю, слід віднести до компетенції правозастосовчих органів, зокрема — Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, або до компетенції незалежного самоврядного органу, який формуватиме стандарти у сфері діяльності ЗМІ.

Системним моментом у процесі наближення парламентських виборів в Україні до міжнародних стандартів є необхідність забезпечення загальної стабільності виборчого права, що є однією з передумов проведення демократичних і чесних виборів. Між тим в Україні закони про вибори переглядаються не відразу після закінчення відповідних виборчих кампаній, а незадовго до початку нових виборів. Традиційна нестабільність виборчого законодавства в Україні за умов наближення парламентської виборчої кампанії 2012 року та за результатами місцевих виборів, які продемонстрували ряд прогалин чинного регулювання, обумовила новий сплеск уваги до реформи законодавства про парламентські вибори у 2010 році. 2 листопада 2010 року Президент України В. Янукович видав Указ «Про робочу групу з питань удосконалення виборчого законодавства», відповідно до якого була утворена Робоча група з питань удосконалення законодавства про вибори (далі — Робоча група) на чолі з Міністром юстиції України О. Лавриновичем. Завданням Робочої групи стала підготовка за участі міжнародних експертів і подання до 1 травня 2011 року законодавчих пропозицій щодо комплексного та системного вдосконалення регулювання питань проведення виборів в Україні. Указом також був затверджений персональний склад робочої групи, до якої увійшли представники Адміністрації Президента України, Міністерства юстиції України, Міністерства закордонних справ України, Центральної виборчої комісії, Верховного Суду України, наукових установ, а також народні депутати України. Наразі процес реформи законодавства про парламентські вибори в Україні триває.

1.2. Право кандидатів бути обраними.

В контексті парламентаризму в Україні варто звернути увагу на забезпечення представництва жінок і національних меншин у парламенті, оскільки саме ці групи мають обмежені реальні можливості отримати доступ до державних посад.

Забезпечення представництва жінок у парламенті. В Україні правовою основою для розширення представництва жінок в органах влади є стаття 24 Конституції, яка забороняє обмеження за ознакою статі і передбачає надання жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній діяльності. Крім того, Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за дискримінацію за ознакою статі.

8 вересня 2005 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». Відповідно до статті 15 цього Закону, політичні партії і виборчі блоки, що висувують кандидатів у народні депутати, мають забезпечувати представництво чоловіків і жінок у виборчих списках кандидатів. Але Закон про парламентські вибори не містить будь-яких положень, спрямованих на конкретизацію та забезпечення втілення у життя положень статті 15 вищезазначеного Закону. Саме тому за результатами спостереження за виборами 2007 року

Місія ОБСЄ/БДПЛ рекомендувала вжити заходів, спрямованих на розширення участі жінок у виборах, а також привести положення Закону «Про політичні партії в Україні» та «Про вибори народних депутатів України» у відповідність до Закону «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». У свою чергу, статuti всіх «парламентських» політичних партій не передбачають впровадження таких механізмів висунання кандидатів на виборні посади в органах влади, які б підвищували шанси жінок бути обраними на ці посади. Таким чином, існуюче законодавство та внутрішньопартійні правила у сфері забезпечення представництва жінок серед кандидатів на виборні посади мають суто декларативний характер і не можуть бути втілені в життя.

Забезпечення представництва національних меншин у парламенті. Аналіз чинного законодавства України вказує на те, що воно спрямоване не стільки на стимулювання обрання представників національних меншин до органів влади, скільки на створення рівних умов участі у виборчому процесі для всіх суб'єктів виборчого процесу. Статтею 24 Конституції, законами про вибори заборонено встановлення будь-яких прямих чи непрямих привілеїв або обмежень виборчих прав за ознакою етнічного походження, національної приналежності або за іншими ознаками. Статтею 161 КК України передбачено кримінальну відповідальність за дискримінацію за ознаками національної, етнічної або іншої приналежності. Окремі положення в частині реалізації меншинами права бути обраними містяться в Законі «Про національні меншини в Україні», однак вони мають декларативний характер і не передбачають механізмів втілення їх в життя. Наприклад, стаття 9 Закону «Про національні меншини в Україні» декларує право національних меншин «обиратися або призначатися на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого і регіонального самоврядування». Однак жоден із законів не передбачає шляхів реалізації відповідного права. Не передбачені такі шляхи і статутами політичних партій, представлених у парламенті. У цьому контексті Венеціанська комісія відзначила, що у таких країнах як Болгарія, Молдова, Російська Федерація та Україна, законодавство яких забороняє створення партій на основі етнічної приналежності, регіональних партій або встановлює вимоги до мінімальної кількості членів партій, варто передбачити певні механізми стимулювання участі національних меншин у політичному житті та їхнього представництва у виборних органах.

1.3. Несумісність посад.

Дотримання парламентарями вимоги про несумісність посад є одним зі способів запобігання конфлікту інтересів у законодавчому органі. Загалом, до таких механізмів відносяться: встановлення обмежень щодо суміщення посад, запровадження декларування майна та доходів відповідної особи та членів його сім'ї, декларування подарунків, декларування приватних інтересів, пов'язаних з виконанням контрактних зобов'язань, декларування інтересів у зв'язку з участю у голосуваннях та процесі прийняття рішень; оприлюднення декларацій про інтереси, майно, доходи; затвердження правил етики; встановлення обмежень щодо подальшого працевлаштування особи після припинення повноважень в органі публічної влади; встановлення обмежень щодо володіння частками в капіталі компаній; передача корпоративних прав в управління трастовій компанії тощо.

В Україні перелік інструментів запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності є вкрай обмеженим — він зводиться лише до заборони суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності (стаття 78 Конституції), декларування доходів і майна (стаття 25 Закону «Про статус народного депутата України»), визначення основних засад етичної поведінки народних депутатів — встановлення заборони використання гучномовців, перешкоджання викладенню виступу, виголошення образливих слів тощо (Глава 9 Регламенту Верховної Ради України). Таким чином, існує необхідність у розширенні наявного інструментарію запобігання конфлікту інтересів.

1.4. Імунітет.

Зміст депутатського імунітету розкривається у статті 80 Конституції України, згідно з якою народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані. Стаття 27 Закону «Про статус народного депутата України» розширює визначений Конституцією обсяг депутатського імунітету, фактично унеможливаючи проведення без згоди парламенту низки важливих слідчих дій на етапі після порушення кримінальної справи і до пред'явлення депутату обвинувачення.

Незважаючи на передбачений законом захист парламентаря, такий підхід законодавця не відповідає міжнародним, у тому числі і європейським, стандартам у цій сфері. Зокрема, відповідно до частини другої статті 30 Конвенції ООН проти корупції, 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 й виносити судові рішення у зв'язку із злочинами, визнаними такими у відповідності до Конвенції ООН проти корупції.

1.5. Пільги та винагороди.

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, безкоштовне 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) право на безкоштовне використання зв'язку. При цьому у більшості зарубіжних країн забезпечення діяльності членів парламенту здійснюється в інший спосіб — у вигляді прямого фінансування відповідних видатків або відшкодування їх вартості. Для використання депутатами засобів зв'язку, як правило, визначається певна сума коштів або фіксується кількість безкоштовних поштових відправлень в межах країни. Аналогічні підходи застосовуються щодо фінансування поїздок депутатів. 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 (із 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, або у вигляді надання депутатам житла у тимчасове використання — до закінчення строку повноважень чи лише на період сесії. Таким чином, хоч українське законодавство і гарантує народним депутатам пільги та винагороди, номінально необхідні для здійснення їх діяльності, обсяг і спосіб надання таких бонусів, у цілому, не відповідає практиці країн світу.

1.6. Інфраструктура.

Парламент має достатній обсяг повноважень для забезпечення власної діяльності фінансовими, кадровими та іншими ресурсами. Обсяг щорічного фінансування ВРУ визначається Законом про державний бюджет та кошторисом Верховної Ради України на відповідний рік. При цьому кошторис витрат парламенту на кожен наступний рік затверджується ВРУ до прийняття Закону про Державний бюджет України. У 2010 році на забезпечення діяльності ВРУ із Державного бюджету було виділено 757 259 800 грн., в той час як на забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України — 302 572 100 грн. Парламент також самостійно визначає граничну чисельність працівників Апарату ВРУ. Щоправда, з 2004 року кількість працівників Апарату не переглядалась.

II. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ

Процедури та сесії

Тематичні блоки ³	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі риписи
2.1. Регламент	2.1.1. Лише парламент може приймати та вносити зміни у власний регламент.	+	Оскільки організація діяльності парламенту має визначатися виключно законом (ст.92 Конституції України), лише ВРУ як єдиний орган законодавчої влади може приймати його та вносити зміни до нього.
2.2. Голова (спікер)	2.2.1. Спікер парламенту має бути обраний парламентарями на основі критеріїв і у відповідності до процедур, визначених у регламенті.	+	Парламент самостійно обирає зі свого складу Голову та інше керівництво ВРУ (ст.88 Конституції України).

³ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

2.3. Сесії	2.3.1. Парламент має збиратися на сесії регулярно, з частотою, достатньою для виконання його функцій.	+	ВРУ працює сесійно, збираючись на 2 чергові сесії протягом року (ст.82-83 Конституції України, ст.9-10 регламенту ВРУ).
	2.3.2. Парламент має бути наділений повноваженнями скликати чергові сесії.	+	Чергові сесії ВРУ відбуваються регулярно, двічі на рік (ч.1 ст.10 регламенту ВРУ).
	2.3.3. Парламент має бути наділений повноваженнями скликати позачергові сесії.	+	На вимогу третини від конституційного складу народних депутатів або президента Голова ВРУ скликає позачергові сесії; у разі оголошення воєнного або надзвичайного стану ВРУ збирається на сесію без скликання (ст.83 Конституції України, ст.11 Регламенту ВРУ).
	2.3.3. Підстави та повноваження органів виконавчої влади щодо скликання спеціальних сесій мають бути чітко визначені.	+	Органи виконавчої влади не мають повноважень щодо скликання позачергових сесій парламенту.
2.4. Порядок денний	2.4.1. Парламентарі повинні мати право шляхом голосування вносити зміни визначений порядок денний.	+	ВРУ має право вносити зміни до порядку денного своєї роботи більшістю від конституційного складу (ст.23 Регламенту ВРУ).
	2.4.2. Парламентарі або парламент повинні мати право ініціювати розгляд закону або вносити поправки до нього.	+	ВРУ самостійно формує і затверджує календарний план і порядок денний кожної сесії, вносить до них зміни (ст.19-23 Регламенту ВРУ).
	2.4.3. Парламент зобов'язаний завчасно повідомляти депутатам про заплановані сесії та порядок денний.	+	Проект порядку денного сесії ВРУ надається народним депутатам під час їх реєстрації на початку чергової сесії. Проект рішення про внесення змін до затвердженого порядку денного сесії ВРУ надається народним депутатам не пізніше як за день до його розгляду (ч.3 ст.21 Регламенту ВРУ).
2.5. Дебати, обговорення	2.5.1. Парламент повинен встановити чіткі процедури організації обговорення, а також порядок виступів парламентарів.	+	Закон передбачає повну та скорочену процедури обговорення питань під час пленарних засідань ВРУ (ст.30-31 Регламенту ВРУ).
	2.5.2. Парламент повинен забезпечити адекватні можливості для всіх парламентарів обговорити законопроекти перед голосуванням.	+-	Тривалість часу виступів під час пленарних засідань регламентована (ст.32 Регламенту ВРУ). При цьому скорочена процедура обговорення питань під час пленарних засідань суттєво обмежує можливості всіх охочих висловитися під час обговорення.
2.6. Голосування	2.6.1. Голосування під час пленарних засідань парламенту має бути відкритим.	+	Засідання ВРУ проводяться відкрито (ч.1 ст.84 Конституції України).
	2.6.2. Парламентарі, які опинилися у меншості при голосуванні, повинні мати можливість вимагати записи голосування.	+	Стенограми та протоколи пленарних засідань ВРУ надаються депутатам для ознайомлення (ст.56 Регламенту ВРУ). Відповідно, стенограми та протоколи отримують всі депутати — незалежно від їхніх позицій під час голосування.
	2.6.3. Лише члени парламенту повинні мати право голосувати у парламенті.	+	Голосування на засіданнях ВРУ здійснюється народними депутатами особисто (ч.2 ст.84 Конституції України, ст.47 Регламенту ВРУ). Можливості голосування інших суб'єктів законом не передбачені.
2.7. Записи	Парламент повинен вести та оприлюднювати доступний запис своїх процедур.	+	Законодавство передбачає ведення протоколів і стенограм пленарних засідань ВРУ (ст.54–55 регламенту ВРУ).

Загалом, законодавча регламентація організації роботи парламенту достатньою мірою відповідає вимогам Керівних принципів демократичних парламентів. Однак практика застосування ряду норм в умовах надмірної політизації роботи законодавчого органу суттєво знижує ефективність організації роботи ВРУ.

2.1. Регламент.

Регламент ВРУ, яким визначається порядок організації діяльності парламенту, а також зміни до нього мають затверджуватись законом. Відповідно, Президент може застосовувати право вето щодо змін до Регламенту ВРУ. При цьому процедура подолання вето Президента на закони є досить складною — вето Президента може бути подолане лише 300 голосами від складу парламенту. В результаті парламент протягом тривалого часу не міг ухвалити Закон «Про Регламент ВРУ» (цей Закон було ухвалено лише у 2010 році), Закон «Про тимчасові слідчі, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії ВРУ» (закон було ухвалено лише у 2009 році, але потім визнано Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції).

Загалом, процес унормування організації діяльності парламенту в Україні має тривалу історію. Саме на підставі цієї статті Конституційним Судом було прийнято низку рішень про неконституційність Регламентів ВРУ 2006 та 2008 років, затверджених постановами, а не законами). Неможливість протягом багатьох років надати Регламенту ВРУ юридичної сили закону пов'язана із певними законодавчими моментами, що суттєво звужують незалежність парламенту у цьому питанні. По-перше, Регламент Верховної Ради, яким визначається порядок організації діяльності парламенту, а також зміни до нього мають затверджуватись законом. Відповідно, Президент може застосовувати право вето щодо змін до Регламенту ВРУ. По-друге, процедура подолання вето Президента на закони є досить складною — вето Президента може бути подолане лише 300 голосами від складу парламенту. В результаті парламент протягом тривалого часу не міг ухвалити Закон «Про Регламент Верховної Ради України» (цей закон було ухвалено лише у 2010 році), Закон «Про тимчасові слідчі,

спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (закон було ухвалено лише у 2009 році, але потім визнано неконституційним Конституційним Судом України).

У 2010 року Регламент ВРУ був використаний як предмет політичної боротьби провладних сил і опозиції, а також інструмент закріплення домінуючої ролі пропрезидентських політичних сил у парламенті. Аби легалізувати свої провідні позиції у парламенті, 9 березня 2010 року пропрезидентські політичні сили (Партія регіонів, Комуністична партія України та Блок Литвина), кількості членів фракцій яких не вистачало для формування більшості, підтримали закон «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», який змінив зміст статті 61 чинного Регламенту парламенту. Блок Юлії Тимошенко та блок «Наша Україна – Народна Самооборона» проголосували проти змін. Відповідно до нового регулювання, коаліцією депутатських фракцій було визнано сформоване за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій об'єднання депутатських фракцій і народних депутатів, до якого входить більшість від складу народних депутатів парламенту.

У день схвалення народними обранцями змін до Регламенту ВРУ 68 депутатів підготували подання до Конституційного Суду України, яке стосувалося оцінки порядку формування парламентської коаліції та участі у ній позафракційних депутатів на основі тлумачення положень статті 83 Конституції України та частини 4 статті 59 Регламенту ВРУ, затвердженого 10 лютого 2010 року. У своєму Рішенні від 6 квітня 2010 року Конституційний Суд легітимував можливість депутатів, що не перебувають у складі депутатських фракцій, які ініціювали створення коаліції, брати участь у формуванні останньої.

Рішення Конституційного Суду було сприйнято досить негативно і у політичних, і у експертних колах. Основним аргументом «проти» нього стало посилення на два рішення органу конституційної юрисдикції, що були прийняті раніше. Так у Рішенні по справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції було визнано неконституційним положення частин п'ятої і шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо права народного депутата України вільно виходити зі складу депутатської фракції (групи), а також не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції. У Рішенні по справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України Конституційний Суд чітко вказав, що до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію; саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні парламентської коаліції. Відповідно до Рішення у справі, що стосувалася суб'єкта внесення кандидатур на посаду Прем'єр-міністра України та до складу Уряду Конституційний Суд встановив, що відповідне право належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Основним аргументом Конституційного Суду на користь визнання можливості позафракційних депутатів брати участь у формуванні парламентської коаліції стало те, що згадані вище рішення стосувалися тлумачення положень Тимчасового Регламенту ВРУ, а не чинного Регламенту ВРУ, прийнятого 17 лютого 2010 року. Оскільки Тимчасовий Регламент був визнаний неконституційним як неприйнятний у формі закону, попередні тлумачення його положень можуть бути переглянуті.

Отже, закріплена законом можливість парламенту приймати та вносити зміни до Регламенту ВРУ стала предметом значних політико-правових маніпуляцій, до яких виявився залучений Конституційний Суд України. В цілому, це ставить під сумнів абсолютну цінність незалежності Парламенту щодо визначення ним власних організаційних засад діяльності.

2.2. Сесії.

Засідання парламенту відбуваються кожного першого і третього тижня місяця, з вівторка по п'ятницю. Раніше такий графік засідань дозволяв парламенту ефективно працювати, проте в існуючих умовах політичної нестабільності недостатньо для ефективного виконання ним обов'язків. Разом з тим, основною причиною недостатньої ефективності роботи парламенту є не стільки кількість його засідань, а низка інших факторів. По-перше, основне законодавче навантаження лягає саме на Парламент, а не на комітети (фракційний склад комітетів у ряді випадків не збігається з фракційною структурою парламенту; до складу окремих комітетів входять депутати, які не мають достатніх знань з предмета відання комітету; окремі комітети працюють неефективно — їх діяльність блокується головами або членами). По-друге, Регламент містить низку ліберальних норм щодо порядку внесення законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи (він дозволяє постійно вносити законопроекти на заміну раніше поданих; кожен депутат має право вносити на розгляд парламенту

необмежену кількість законопроектів; повноваження Апарату щодо контролю за змістом проектів, що вносяться, є дуже обмеженими — оцінку змісту законопроектів на предмет дотримання вимог Регламенту при внесенні здійснюють парламентські комітети). Відповідно суб'єкти законодавчої ініціативи (особливо депутати) зловживають наданим правом, що призводить до зростання кількості зареєстрованих законопроектів і зростання навантаження на комітети, Апарат і парламент в цілому. По-третє, часто ВРУ працює не в плановому, а в «ручному» режимі: ряд проектів розглядаються не в загальному порядку, а за процедурою ad hoc, прискореними темпами, з прийняттям у першому читанні та в цілому.

2.4. Порядок денний.

Формування порядку денного та можливості депутатів ознайомитися з ним. Депутати мають достатні можливості для формування та ознайомлення з порядком денним сесій, місячним розкладом пленарних засідань та порядком денним кожного окремого засідання ВРУ. Відповідно до ст. 20 Регламенту, порядок денний сесії ВРУ затверджується ВРУ на кожну чергову сесію. Пропозиції щодо порядку денного сесії вносяться до Апарату ВРУ комітетами, тимчасовими спеціальними і слідчими комісіями. Ці пропозиції узагальнюються Апаратом ВРУ, після чого вони виносяться на обговорення та схвалення Погоджувальної ради депутатських фракцій і груп. Після схвалення Погоджувальною радою проект порядку денного сесії вноситься Головою ВРУ на розгляд сесії парламенту для затвердження (рішення про затвердження приймається не менш ніж 226 голосами народних депутатів). На початку чергової сесії проект порядку денного сесії роздається народним депутатам при їх реєстрації у сесійній залі. Затверджений парламентом порядок денний сесії може переглядатись (процедура перегляду визначена статтею 23 Регламенту ВРУ): питання порядку денного можуть переноситись, змінюватись або виключатись з порядку денного після обговорення за скороченою процедурою за висновками комітетів або за пропозиціями депутатів, Президента чи Кабінету Міністрів (рішення про зміни до порядку денного приймається не менш ніж 226 депутатами).

Відповідно до затвердженого порядку денного сесії Апарат ВРУ за поданнями комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій та з урахуванням пропозицій фракцій і груп щомісячно готує проект розкладу пленарних засідань ВРУ на наступний місяць. У цьому проекті вказується день і час проведення засідання, його порядок денний, назви і номери законопроектів, що розглядатимуться, дата надання законопроектів народним депутатам для ознайомлення. Проект розкладу засідань розглядається Погоджувальною радою депутатських фракцій, схвалюється нею і направляється комітетам, комісіям та фракціям; наступного дня після засідання Погоджувальної ради розклад засідань надається депутатам для ознайомлення (до початку ранкового засідання). Засідання Погоджувальної ради, за загальним правилом, проводяться щопонеділка першого і третього тижня кожного місяця.

Місячний розклад засідань щотижнево уточнюється Апаратом ВРУ з урахуванням черговості розгляду питань, ступеня їх готовності до розгляду на пленарних засіданнях та письмових пропозицій парламентської опозиції (пропозиції опозиції подаються до Апарату ВРУ не пізніше четверга, що передує тижню, на якому відповідні питання розглядатимуться). За результатами такого уточнення Апарат ВРУ складає тижневий порядок денний засідань ВРУ. Питання тижневого порядку денного, включені до нього за пропозиціями опозиції, розглядаються по середах кожного першого і третього тижня місяця. Нерозглянуті у визначений день питання тижневого порядку денного переносяться на наступний день засідань і розглядаються першими. Порядок денний кожного засідання ВРУ надається Апаратом ВРУ депутатам до 18 години попереднього дня. Крім того, порядок денний сесії, розклади і порядок денний кожного пленарного засідання ВРУ розміщуються на веб-сайті ВРУ.

Право ініціювати розгляд закону (внесення закону). Як було зазначено вище, широкі права народних депутатів вносити законопроекти на розгляд парламенту створює надмірне навантаження на парламент. 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.

Майже 76% всіх зареєстрованих законопроектів і 56% ухвалених законів — це зміни до існуючого законодавства, а не якісно нові рішення. Іншими словами, більшу частину свого робочого часу

Верховна Рада витрачає на перегляд своїх же актів. Між тим, у ряді випадків необхідним є прийняття саме нових законів, а не внесення «косметичних» змін до діючих. Зазначене стосується, наприклад, Кримінально-процесуального кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів «Про прокуратуру», «Про міліцію» та ряду інших законів, прийнятих або в радянські часи, або у перші роки незалежності України.

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. 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) 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); 3) 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; 4) 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); 5) 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); 6) 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); 7) в структурі Апарату відсутній спеціалізований підрозділ, який би здійснював планування законодавчого процесу, його наукове забезпечення, виявляв прогалини у правовому регулюванні та проблеми у застосуванні прийнятих законів; 8) вето Президента має долатись двома третинами від складу парламенту (що дозволяє главі державі блокувати прийняття «небажаних» для нього законів).

2.5. Дебати, обговорення.

Регламент ВРУ передбачає дві процедури обговорення питань на пленарних засіданнях: повну та скорочену (статті 30 та 31 Регламенту). В рамках процедури повного обговорення право на виступ надається депутатам-членам профільного парламентського комітету, які висловили окрему думку щодо розглядуваного питання і не підтримали позицію комітету (3 хвилини); депутату-представнику комітету, який розглядав питання, але висновок комітету не був наданий народним депутатам (3 хвилини); депутатам від фракцій (від кожної фракції — по 3 хвилини) та депутатам для висловлення власної позиції (3 хвилини). Загальна тривалість особистих виступів депутатів (висловлення власної позиції) не може перевищувати 15 хвилин, якщо парламентом не прийнято іншого рішення.

В рамках скороченої процедури обговорень участь у дебатах беруть ініціатор питання (у тому числі — народний депутат) — 2 хвилини, депутат-представник профільного комітету (2 хвилини), представники двох депутатських фракцій на підтримку питання (по 2 хвилини) та депутати-представники двох депутатських фракцій, що не підтримують питання (2 хвилини), по одному представнику фракції для виголошення позиції щодо мотивів голосування (1 хвилина). Таким чином, процедура повного обговорення створює адекватні можливості для участі у дебатах щодо проектів перед голосуванням, а процедура скороченого обговорення — такі можливості створює у недостатній мірі.

За процедурою скорочених обговорень приймаються рішення щодо проведення закритих засідань парламенту; щодо одноразової зміни місячного, тижневого, щоденного порядку роботи ВРУ; щодо пропозицій стосовно порядку денного сесії та змін до нього; щодо відсторонення головуєчого

на засіданні від ведення засідань протягом 1-2 днів у разі грубого порушення ним Регламенту; рішення щодо процедурних питань (у тому числі щодо розгляду законопроектів у першому читанні за скороченою процедурою, крім великих законопроектів (100 і більше статей), які розглядаються виключно за процедурою повного обговорення); рішення щодо будь-яких інших питань, якщо рішення про їх розгляд за скороченою процедурою прийнято Верховною Радою.

Конституція України не передбачає особливостей розгляду законопроектів, що вносяться на розгляд ВРУ (окрім проектів законів про внесення змін до Конституції України). Згідно із частиною першою статті 102 Регламенту ВРУ законопроекти розглядаються парламентом, як правило (тобто не обов'язково), за процедурою трьох читань. Частиною четвертою цієї ж статті парламенту надається право остаточно приймати законопроекти (крім проектів кодексів та законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного та експертного підрозділів Апарату ВРУ. Частиною четвертою статті 96 Регламенту також передбачено, що за процедурним рішенням ВРУ для невідкладного розгляду може бути включено до порядку денного пленарного засідання (без включення до порядку денного сесії) законопроект, підготовлений для термінового розгляду ВРУ. При цьому Регламент не встановлює мінімального строку між прийняттям рішення про внесення змін до порядку денного сесії та розглядом законопроекту у першому читанні (у статті 108 Регламенту лише зазначається, що підготовка законопроекту до першого читання здійснюється головним комітетом в порядку, передбаченому статтею 93 Регламенту). Зазначені положення частин четвертої статті 102 та 96, відсутність мінімального строку між включенням законопроекту до порядку денного та його розглядом у першому читанні, а також звужені можливості для надання висновків на законопроекти, які розглядаються у прискореному режимі у сукупності фактично нівелюють положення частини першої статті 102 Регламенту в частині розгляду законопроектів за процедурою трьох читань та створюють можливості для прийняття парламентом недосконалих та внутрішньо неузгоджених законопроектів, наприклад у випадку, коли за результатами розгляду законопроекту у другому читанні до нього було внесено ряд неузгоджених між собою змін або виключено окремі важливі положення. Сумнівним є підхід, за яким питання про можливість прийняття законопроекту у першому читанні та в цілому визначається не складністю проекту та обсягом внесених до нього змін, а кількістю статей у тексті законопроекту чи його назвою (кодекс).

2.6. Голосування.

Незважаючи на достатньо чітку і прозору процедуру голосування, передбачену законодавством, практика голосування під час пленарних засідань останнім часом викликає чимало нарікань з боку експертів. Окрім системних недоліків законодавчого процесу в Україні, які вже не перший рік обговорюються науковцями, експертами та політиками, 2010 рік відзначився серією керованих голосувань у парламенті, які у публічному дискурсі отримали назву так званої «чечетовщина». Термін передбачає посилення на ім'я народного депутата від Партії регіонів Михайла Чечетова. Відповідно до процедури, голова фракції Партії регіонів О. Єфремов передає останньому папірець із позначками «+» або «-» напроти питань порядку денного, а М. Чечетов роздає команди партнерам по коаліції щодо підтримання або відхилення того чи іншого законопроекту шляхом підняття руки. У такий спосіб воля Президента та його Адміністрації доноситься до народних депутатів. Це перетворює процедуру голосування у ВРУ на формальність. Відповідно до оприлюдненої у ЗМІ інформації, саме у такий спосіб був прийнятий Податковий кодекс України та ряд інших важливих законів. Серед інших суттєвих порушень законодавчих процедур — голосування депутатами замість відсутніх колег (одночасне натискання кількох кнопок для голосування).

Особливе занепокоєння викликає зміна процедури внесення поправок до Конституції України. До листопада 2010 року Регламент ВРУ містив спеціальну норму, відповідно до якої, голосування за зміни до Основного закону відбувалися відкритими іменними бюлетенями, які кожен депутат отримував під підпис. Однак 18 листопада 2010 року до Регламенту ВРУ були внесені поправки, які відмінили особливу процедуру голосування за Конституційні зміни — наразі відповідні рішення прийматимуться шляхом таємного голосування депутатів картками (за таке рішення проголосували 253 народні обранці). В цілому, процедуру прийняття відповідних змін до Регламенту було суттєво порушено: проект закону був розглянутий Комітетом ВРУ з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності ВРУ, а також проголосований у сесійній залі у день його внесення. Законопроект і комітетський висновок не були поширені серед депутатів завчасно; також не було проведено його науково-експертної оцінки.

III. КОМІТЕТИ

Тематичні блоки ⁴	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
3.1. Організація	3.1.1. Парламент повинен мати право формувати постійні та тимчасові комітети	+	ВРУ затверджує перелік парламентських комітетів, формує та змінює їхній склад, може створювати тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії (ст.89 Конституції України, ст.5-8 Закону «Про комітети ВРУ», Глава 16 Регламенту ВРУ).
	3.1.2. Парламентські комітети повинні включати представників більшості та меншості, а також відображати політичну структуру парламенту.	+	Обрання народних депутатів до складу парламентських комітетів здійснюється з урахуванням встановлених квот (ч.2 ст.6 Закону «Про комітети ВРУ»). Облік квот пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання Регламенту (ч.5 ст.81 Регламенту ВРУ).
	3.1.3. Парламент повинен визначити та дотримуватися прозорих процедур призначення або вибору голів комітетів.	++	Голова комітету призначається та відкликається з посади за рішенням ВРУ (ст.7 Закону «Про комітети ВРУ»). Кандидати на посаду голів комітетів визначаються за поданням депутатських фракцій і узгоджуються на Погоджувальній раді депутатських фракцій, однак питання визначення кандидатур не потребує обговорення в комітетах (ст.82 Регламенту ВРУ).
	3.1.4. Комітетські слухання повинні бути публічними. Будь-які винятки повинні бути чітко визначені та закріплені у регламенті.	+	Слухання у комітетах протоколюються і стенографуються; за їх результатами готуються рекомендації (ст.52 Закону «Про комітети ВРУ»). При цьому комітет може вирішити проводити слухання у закритому режимі, якщо їх предмет стосується державної або іншої таємниці, що охороняється законом (ч.9 ст.29 Закону «Про комітети ВРУ»). Тобто законодавство не забезпечує максимальну публічність комітетських слухань.
	3.1.5. Голосування у комітетах мають бути публічними. Будь-які винятки повинні бути чітко визначені та закріплені у регламенті.	-	Голосування на засіданнях комітетів є особистим і відкритим (ч.3 ст.44 Закону «Про комітети ВРУ»). Комітети інформують громадськість про свою діяльність через ЗМІ, веб-сайт ВРУ, газету «Голос України» (ст.9 Закону «Про комітети ВРУ»). Здійснення аудіо- та відеозапису та організація трансляцій засідань комітетів можлива за згодою головуєчого на засіданні (ч.2 ст.44 Закону «Про комітети ВРУ»). Однак вказівки на обов'язкове оприлюднювати стенограми засідань комітетів законодавство не містить.
3.2. Повноваження	3.2.1. Має бути передбачений обов'язок парламенту передавати закони на розгляд у комітети; будь-які винятки мають бути прозорими, обмеженими та мати надзвичайний характер.	+	Розгляд проектів законів у комітетах, а також можливість вносити поправки до них передбачені у рамках першого, другого та третього читань (глава 1 розділу 3 Закону «Про комітети ВРУ», глави 19-21 Регламенту ВРУ).
	3.2.2. Комітети повинні вивчати віднесені до їхнього відання закони, а також мати можливість рекомендувати або вносити поправки до них.	+	Комітети ВРУ можуть розробляти законопроекти, доопрацьовувати їх, вносити зауваження та пропозиції (ст.12, 15-16 Закону «Про комітети ВРУ»).
	3.2.3. Комітети повинні мати можливість консультиватися або наймати незалежних експертів.	+	Комітети ВРУ мають право залучати на контрактній основі фахівців, співробітників науково-дослідних і навчальних установ тощо (ч.5-8, 10 ст.15 Закону «Про комітети ВРУ»).
	3.2.4. Комітети повинні мати право викликати осіб, затребувати документи або записи; це право повинно включати свідчення та докази з боку виконавчої гілки влади, зокрема – державних службовців.	+	Комітети ВРУ мають право звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів (ч.9 ст.15 Закону «Про комітети ВРУ»).
	3.2.5. Лише парламентарі, включені до складу комітетів або інших підрозділів, повинні мати право голосувати у них.	+	Голосувати на засіданнях комітету мають право виключно його члени, якими можуть бути лише народні депутати України (ч.3 ст.44 Закону «Про комітети ВРУ»).
	3.2.6. Законодавство повинно захищати інформаторів і свідків, які надають слідчим комісіям інформацію про корупційні й інші протиправні діяння.	-	Законодавство не містить відповідних норм.

3.1. Організація.

Структура комітетів. Здійснення комітетами їхніх функцій ускладнюється відсутністю обґрунтованих критеріїв утворення комітетів. Так, до складу деяких діючих комітетів входить 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 уможлиблює 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 «розпорошування» контрольних повноважень комітетів, збільшення тривалості законодавчого процесу, ускладнення контролю за «галузевими» міністерствами.

⁴ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

Прозорість діяльності комітетів ВРУ. На відміну від парламенту (як органу загалом), діяльність парламентських комітетів в Україні є далекою від прозорості. Так, лише 17 з 28 комітетів мають власні веб-сторінки; при цьому на цих веб-сторінках не оприлюднюються 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.

3.2. Повноваження комітетів.

Організація роботи комітетів. 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.

Участь зацікавлених груп у роботі комітетів. Інструменти залучення зацікавлених груп (тобто груп, на права або інтереси яких може вплинути прийняття парламентом того чи іншого закону) до законодавчого процесу зводяться до залучення представників таких груп до слухань у комітетах та до участі у роботі консультативно-дорадчих рад при комітетах. Між тим, правове регулювання комітетських слухань є недосконалим, 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).

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ, ПАРТІЙНІ ТА МІЖПАРТІЙНІ ГРУПИ			
Тематичні блоки ⁵	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
4.1. Політичні партії	4.1.1. Право на свободу об'єднань має бути закріплено для парламентарів як для звичайних осіб.	+	Народні депутати мають право об'єднуватися у фракції та депутатські групи (ч.1 ст.13 Закону «Про статус народного депутата України»).
	4.1.2. Будь-які обмеження законності діяльності політичних партій повинні бути законодавчо визначені й відповідати Міжнародному Пакту громадянських і політичних прав.	+	Утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на: 1) ліквідацію незалежності України; 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України; 4) підлив безпеки держави; 5) незаконне захоплення державної влади; 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; 7) посягання на права і свободи людини; 8) посягання на здоров'я населення. Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань (ст.5 Закону «Про політичні партії в Україні»).
4.2. Партійні групи	4.2.1. Критерії формування парламентських партійних груп, їхні права та обов'язки мають бути чітко визначені у регламенті.	+	Засади формування парламентських фракцій визначається главою 11 Розділу 3 Регламенту ВРУ. Позафракційні депутати можуть входити до складу лише однієї депутатської групи; мінімальна кількість членів депутатських груп — 15 осіб; зареєстрована в Апараті ВРУ депутатська група має права депутатської фракції (ст.59-1 Регламенту ВРУ).
	4.2.2. Парламент повинен забезпечити партійні групи адекватними ресурсами на основі чіткої та прозорої формули, яка унеможливить переваги партій більшості.	+/-	Депутатські фракції формуються з обраних народних депутатів на партійній основі за списками політичних партій, які за результатами виборів отримали депутатські мандати; політична партія у ВРУ може формувати лише одну депутатську фракцію; мінімальна кількість членів фракції — 15 осіб (58–59 Регламенту ВРУ). Порядок розподілу матеріальних ресурсів між парламентськими фракціями законодавство не регламентує.
4.3. Міжпартійні групи	Парламентарі повинні мати право формувати групи інтересів щодо певного питання.	+	Народні депутати можуть добровільно об'єднуватися у міжфракційні депутатські об'єднання без реєстрації, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення їх діяльності Апаратом ВРУ; при цьому міжфракційне депутатське об'єднання не має прав депутатської фракції (депутатської групи); про створення міжфракційного депутатського об'єднання оголошує головуючий на пленарному засіданні за письмовим повідомленням керівника такого об'єднання (ст.60-1 Регламенту ВРУ).

⁵ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів»

Позафракційні депутати. Після набуття чинності змін до Конституції України від 8.12.2004 року, Регламент ВРУ тривалий час не передбачав можливості реєстрації в парламенті депутатських груп позафракційних депутатів. Така заборона була до певної межі виправданою і мала на меті стимулювати збереження депутатами членства у фракціях тих партій і блоків, за списками яких їх було обрано. Однак 27 квітня 2010 року парламент ухвалив Закон № 2157-VI, який передбачив можливість об'єднання позафракційних депутатів у депутатські групи (депутатська група вважається утвореною після оголошення про її створення головуючим або координатором депутатської групи.; іншими словами, депутатські групи утворюються значно простіше, ніж депутатські фракції). Мінімальний склад депутатської групи Регламентом не встановлено, але якщо кількість депутатів у такій групі становить 15 і більше осіб, їй надається низка важливих прав фракцій (при цьому якщо кількісний склад депутатської групи є меншим за 15 народних депутатів України, така група не має будь-яких додаткових прав):

- право на участь у засіданнях Погоджувальної ради і на ухвалення нею рішень;
- право на внесення пропозицій щодо складу тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій;
- право на виступ представника групи на пленарному засіданні з кожного питання порядку денного засідання Верховної Ради.

Згадані зміни до Регламенту Верховної Ради України заслуговують на критичну оцінку, адже закріплення додаткових прав за певною кількістю позафракційних депутатів стимулює послаблення фракційної дисципліни та зменшує вплив фракцій на формування парламентської більшості і уряду. Народні депутати, яких було виключено зі складу фракцій, загалом мають ті ж самі права, що й інші депутати. Однак на практиці «фракційні» депутати перебувають у більш привілейованому становищі порівняно з позафракційними колегами, оскільки законодавство закріплює за фракціями певні права, які не надаються окремим народним депутатам.

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ АПАРАТ

Тематичні блоки ⁶	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
5.1. Загальні принципи	5.1.2. Парламент повинен мати належних неупереджених професіональних спеціалістів, які мають забезпечити функціонування парламенту та парламентських комітетів.	+	Чинники Апарату ВРУ мають виконувати свої обов'язки на основі принципів професіоналізму, компетентності, ініціативності, персональної відповідальності тощо (ст.3 Закону «Про державну службу»).
	5.1.2. Парламент, а не органи виконавчої влади, повинні контролювати служби парламентського апарату та визначати умови зайнятості.	+	Організація та забезпечення ефективності роботи Апарату ВРУ покладена на його Керівника; керівники структурних підрозділів Апарату ВРУ відповідають за організацію роботи в межах відповідних підрозділів (ст.15-16 Положення про Апарат ВРУ).
	5.1.3. Парламент повинен визначати та контролювати розрізнення партійних і непартійних чиновників.	+-	Законодавство не містить прямого припису, однак до відання Апарату ВРУ належать функції організації роботи парламентських чиновників і непартійного кадрового резерву (керівники і спеціалісти підприємств, установ організацій, випускників вищих навчальних закладів тощо).
	5.1.4. Парламентські чиновники повинні мати доступ до необхідних дослідницьких, бібліотечних та інформаційно-комунікаційних ресурсів.	+-	Бібліотека ВРУ є основним бібліотечним ресурсом, яким користуються чиновники Апарату ВРУ при здійсненні ними їх функцій. Функції експертно-аналітичного забезпечення діяльності ВРУ де-факто здійснюють два управління: Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління. Окремого дослідницького підрозділу Апарат ВРУ не має.
5.2. Відбір кадрів	5.2.1. Парламент повинен мати достатньо ресурсів для набору персоналу, необхідного для виконання парламентських функцій. Ставки оплати повинні бути порівнюваними з можливими на державній службі доходами.	+	Структура Апарату Верховної Ради України та його гранична чисельність затверджуються ВРУ. Штатний розпис Апарату та чисельність працівників структурних підрозділів затверджує в установленому порядку Голова ВРУ (ст.4-5, 15 Положення про Апарат ВРУ).
	5.2.2. Парламент не повинен дозволити собі дискримінацію при наборі парламентських чиновників на основі расової, етнічної, релігійної, гендерної або партійної/безпартійної приналежності.	+	Обмеження, пов'язані із прийняттям на державну службу, не містять дискримінаційні положення (ст.12 Закону «Про державну службу»). Відбір державних службовців на заміщення посад в Апараті ВРУ здійснюється на конкурсній основі (ст.15 Закону «Про державну службу»).

⁶ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

5.4. Організація та менеджмент	5.4.1. Голова парламентського апарату повинен мати важелі запобігання політичному тиску.	+-	Законодавство не містить прямого припису. Однак повноваження Керівника Апарату ВРУ створюють певні можливості для запобігання політичного тиску (посадові призначення, контроль діяльності тощо).
	5.4.2. Парламент законом або резолюцією повинен створити корпоративні органи, відповідальні за забезпечення роботи, фінансування парламентської діяльності та управління парламентським апаратом.	+	Організаційне, наукове, правове, документальне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення роботи парламенту покладено на Апарат ВРУ; структура Апарату ВРУ, положення про його діяльність і кошторис затверджуються ВРУ (ст.7 Регламенту ВРУ).
	5.4.3. Парламентські чиновники повинні слідувати приписам кодексу поведінки.	+-	Дисциплінарна відповідальність чиновників Апарату ВРУ передбачені Законом «Про державну службу» (ст.14). Кодифікація етичних стандартів діяльності парламентських чиновників законодавчо не передбачена.

5.1. Загальні принципи.

Структура Апарату ВРУ. Структура Апарату ВРУ затверджена відповідною Постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 року. Згідно з пунктом 2 цієї Постанови до складу Апарату входять такі підрозділи: керівництво Апарату; секретаріати Голови, Першого заступника Голови та заступника Голови Верховної Ради України; секретаріати комітетів, депутатських фракцій і груп; Головне науково-експертне управління; Головне юридичне управління; Головне управління документального забезпечення; Головне організаційне управління; Інформаційне управління; Управління комп'ютеризованих систем; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; Управління кадрів; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Відділ контролю; Відділ з питань звернень громадян; Перший відділ; Сектор мобілізаційної роботи; Управління справами. Окремим елементом структури Апарату також є Інститут законодавства.

Незважаючи на те, що значною мірою структура Апарату ВРУ відповідає вимогам Керівних принципів демократичних парламентів, аналіз особливостей структурної його організації дозволяє виділити ряд системних проблем, які знижують ефективність функціонування Апарату ВРУ.

1) Відсутність єдиних критеріїв утворення самостійних структурних підрозділів в Апараті ВРУ. В Україні структура Апарату визначається за іншими критеріями. Зокрема, функції правового забезпечення діяльності Верховної Ради України де-факто здійснюються двома головними управліннями (Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням відповідно до їх компетенції) та Відділом зв'язків з органами правосуддя, який структурно не входить до жодного із зазначених управлінь. Інформаційні функції Апарату Верховної Ради здійснюються Інформаційним управлінням, Управлінням по зв'язках з органами влади і органами місцевого самоврядування, Відділом з питань звернень громадян, які не входять до жодного з головних управлінь. Такий підхід до визначення структури Апарату може призводити до декількох негативних наслідків, зокрема — до надмірного зростання кількості працівників Апарату, послаблення управлінських зв'язків між структурними підрозділами Апарату та збільшення видатків на утримання Апарату.

2) Надмірна розгалуженість структури Апарату ВРУ. Проблема надмірної розгалуженості Апарату парламенту є прямим наслідком проблеми відсутності єдиних критеріїв до утворення в його складі самостійних структурних підрозділів. Така ситуація, по-перше, не відповідає практиці більшості європейських країн, по-друге, ускладнює контроль функціонування Апарату ВРУ, а по-третє — потребує більших ресурсів (матеріальних, організаційних, кадрових) для виконання покладених на Апарат функцій.

3) Відсутність в структурі Апарату ВРУ окремих структурних підрозділів, типових для багатьох європейських країн. Зокрема, йдеться про структурно відокремлені від інших підрозділів організаційні одиниці, відповідальні за проведення внутрішнього аудиту видатків на утримання парламенту, забезпечення адаптації законодавства до права Європейського Союзу, забезпечення закупівель робіт, товарів і послуг для забезпечення потреб парламенту — в Україні відповідні функції здійснюються або декількома підрозділами одночасно (в межах їх компетенції), або ж одним підрозділом, але одночасно з іншими функціями (наприклад, функція внутрішнього фінансового аудиту). При цьому у багатьох європейських країнах в структурі апаратів парламентів для виконання цих функцій створено спеціальні структурні підрозділи.

Експертно-аналітичне забезпечення роботи ВРУ. Стаття 103 Регламенту передбачає, що за дорученням Голови Верховної Ради, його заступників або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження, при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Цією ж статтею Регламенту передбачено, що зареєстровані і включені до порядку денного законопроекти до першого читання направляються для наукової експертизи, при підготовці до наступних читань — для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання, здійснення

яких покладається на відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ. Відповідні експертні висновки мають бути надані не пізніше 14 днів з дня надходження звернення про їх надання. Ряд положень статті 103 Регламенту зумовлює виникнення низки проблем:

1) Предмет наукової експертизи у Регламенті чітко не визначений. На практиці це призводить до того, що Головне науково-експертне управління змушене проводити також юридичну експертизу (у тому числі і постатейну), що не зовсім узгоджується зі змістом процедури першого читання законопроекту (обговорення основних принципів, положень, структури законопроекту), а також основним завданням Управління;

2) Юридична експертиза в обов'язковому випадку проводиться перед другим читанням, хоча необхідність її проведення перед першим читанням є безсумнівною (принаймні, на предмет відповідності основних принципів і положень законопроекту вимогам Конституції, міжнародним зобов'язанням України);

3) Результати експертизи і зміст можливих висновків за її результатами Регламентом чітко не визначені, що створює умови для затвердження різних за змістом висновків щодо аналогічних за змістом проектів. Наприклад, один законопроект може бути рекомендований для прийняття за основу, попри наявність у ньому низки недоліків, в той час як інший законопроект, з аналогічними недоліками, — рекомендований до повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи;

4) Встановлений Регламентом 14-денний термін підготовки висновків щодо законопроектів не враховує зміст та обсяг законопроектів, щодо яких мають даватись висновки, рівень існуючого навантаження на структурні підрозділи Апарату. Фіксація у Регламенті граничного строку підготовки висновків, без можливості перегляду таких строків, на практиці може призвести або до надання недостатньо опрацьованих висновків, або до порушення встановлених строків їх підготовки, або до суттєвого зростання навантаження на окремих працівників відповідних структурних підрозділів Апарату.

5.2. Відбір кадрів.

Недоліки кадрового забезпечення Апарату ВРУ є похідними від загальних проблем регулювання публічної служби в Україні. При цьому слід виділити специфічні проблеми:

1) Відсутність єдиного порядку призначення на посади та звільнення з посад службовців Апарату ВРУ. Чинне законодавство України не встановлює єдиного порядку призначення на посаду керівників структурних підрозділів Апарату ВРУ. Так, відповідно до пункту 13 Положення про Апарат ВРУ, керівник парламентського Апарату призначається на посаду і звільняється з посади Верховною радою України за поданням Голови ВРУ. Для заступників Керівника цим же Положенням встановлено дещо інший порядок призначення на посади та звільнення з посад — перші заступники та заступники Керівника Апарату призначаються на посади і звільняються з посад Головою Верховної Ради України за поданням Керівника Апарату. У той же час, завідувачі секретаріатів комітетів ВРУ відповідно до статті 55 Закону «Про комітети Верховної Ради України» та пункту 9 Положення про секретаріат Комітету Верховної ради України призначаються на посади та звільняються з посад розпорядженням Голови Верховної Ради за поданням комітету та за погодженням з Керівником Апарату ВРУ. Відмінний від загального порядок призначення на посади та звільнення з посад завідувачів секретаріатів парламентських комітетів призводить до того, що значний вплив на діяльність секретаріатів комітетів ВРУ має не керівництво Апарату парламенту, а відповідні комітети. Ти самим створюються можливості для політичного втручання в адміністративну діяльність секретаріатів комітетів, що є неприпустимим. Аналогічна проблема є характерною і для секретаріатів фракцій, помічників-консультантів народних депутатів України. Загалом, зазначений порядок призначення та звільнення з посад керівників структурних підрозділів Апарату парламенту не є типовим для європейської практики. Аналіз європейського досвіду у цій сфері дозволяє визначити такі загальні особливості регулювання процедур призначень і звільнень в парламентських апаратах:

Недостатня конкретизація вимог до осіб, які призначаються на посади в Апараті ВРУ. Часто вимоги до працівників Апарату ВРУ зводяться до наявності вищої освіти та досвіду роботи за фахом, в той час як для окремих претендентів на певні посади в Апараті (наприклад, у підрозділі, що здійснюють наукове забезпечення роботи парламенту, оцінку відповідності законопроектів міжнародним зобов'язанням України та праву Європейського Союзу тощо) варто було б встановити ряд додаткових вимог (подання декларації про інтереси фінансового або майнового характеру (з метою недопущення конфлікту інтересів між службовою та іншими видами діяльності), володіння принаймні однією іноземною мовою, наявність наукового ступеня, наявність досвіду роботи не лише за фахом в цілому (наприклад, у сфері права, економіки, політичної науки тощо), але і за конкретним напрямом спеціалізації.

III ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ

ЗАКОНОДАВЧА ФУНКЦІЯ			
Тематичні блоки ⁷	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
6.1. Загальні принципи	6.1.1. Будь-які закони, включаючи бюджет, потребують схвалення парламенту.	+	Парламент є єдиним органом законодавчої влади, до вповноважень якого належить затвердження та контроль виконання державного бюджету України (ст.75, п.4 ст.85, ст.98 Конституції України; ст.89 Регламенту ВРУ).
	6.1.2. Виключно парламент має бути наділений повноваженнями визначати та схвалювати власний бюджет.	+	Кошторис витрат, пов'язаних із діяльністю ВРУ, визначається ВРУ до схвалення нею державного бюджету України (п. 35 ст.85 Конституції України, ч.4 ст.7 Регламенту ВРУ).
	6.1.3. Парламент повинен бути наділений повноваженнями видавати резолюції або інші акти, що виражають його волю.	+	ВРУ приймає закони, постанови та інші акти більшістю від конституційного складу (ст.91 Конституції України).
	6.1.4. У двопалатних системах лише обрана народом палата повинна мати право формувати уряд.		
	6.1.5. Палата, більшість членів якої не була обрана прямо або опосередковано, не може відхиляти або відмінити фінансові акти.		
6.2. Законодавча процедура	6.2.1. У двопалатних парламентах роль кожної палати у законодавчому процесі повинна бути чітко визначена.		
	6.2.2. Парламент повинен мати право долати вето виконавчої влади.	+	ВРУ може подолати вето Президента у випадку повторної підтримки законо-проекту двома третинами народних депутатів від конституційного складу (ст.135 Регламенту ВРУ).
6.3. Громадськість і законодавство	6.3.1. Громадськість повинна мати можливість бути залученою до законодавчого процесу.	+ -	Громадськість може брати участь у парламентських слуханнях (ст.235 Регламенту ВРУ) та роботі консультативно-дорадчих органів. Більш детальних механізмів залучення законодавство не передбачає.
	6.3.2. Інформація про питання, які розглядає парламент, має бути донесена до громадськості вчасно.	+ -	Законодавство містить ряд положень, спрямованих на вчасне інформування громадськості про питання, що розглядає ВРУ. Однак повною мірою цей стандарт не забезпечується.

6.1. Загальні принципи.

Право приймати закони. Незважаючи на те, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є ВРУ, ефективність виконання нею цієї функції викликає ряд питань. Починаючи з 2003 року на розгляд Верховної Ради України щорічно вноситься близько тисячі законопроектів. За таких умов на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України, 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 законопроектів навіть у першому читанні) функціональне навантаження.

Законодавчий процес є досить непередбачуваним. Наприклад, Закон «Про податок на додану вартість» з дня прийняття переглядався 139 разів, Закон «Про оподаткування прибутку підприємств» — 126 разів. Непоодинокими є випадки, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу у 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.

6.2. Законодавча процедура.

При прийнятті законів у ряді випадків порушуються норми Регламенту; парламент залежить від урядових рішень. Одним із прикладів може бути історія розгляду проекту Закону «Про Державний бюджет України на 2010 рік», який розглядався і приймався з порушенням норм Регламенту (у першому читанні та в цілому як Закон) і фактично без обговорення. Проект Закону

⁷ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

«Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» був внесений на розгляд парламенту главою держави 23 квітня 2010 року, а 27 квітня 2010 року (тобто через 4 дні) — прийнятий парламентом у першому читанні та в цілому як закон. Проект нової редакції Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» був поданий на розгляд парламенту представником фракції Партії регіонів О.Єфремовим 25 серпня 2010 року, а прийнятий у першому читанні та в цілому — 30 серпня 2010 року. 4 жовтня 2010 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд парламенту проект нової редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України», при цьому наступного дня цей проект було включено до порядку денного сесії парламенту, а 7 жовтня прийнято у першому читанні і в цілому як закон.

6.3. Громадськість і законодавство.

Можливості громадськості бути залученою до законодавчого процесу. Одним із способів підвищення якості законодавства та врахування інтересів різних верств суспільства при прийнятті законів є активне залучення громадськості та інших зацікавлених груп до опрацювання законодавчих ініціатив, що перебувають на розгляді парламенту. Регламентами багатьох парламентів (палат) передбачене проведення публічних консультацій щодо законопроектів, які перебувають на їх розгляді.

Певні форми залучення громадськості у законодавчий процес передбачені й українським законодавством. Серед них, наприклад — всенародне обговорення законопроектів (стаття 114 Регламенту), парламентські слухання (глава 39 Регламенту) та слухання у комітетах (стаття 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України»). Процедура всенародного обговорення законопроектів та врахування його результатів законодавчо не визначена. Парламентські слухання в силу ряду причин, зокрема — широти тематики, значної кількості учасників, обмеженості часових рамок для їх проведення, відсутності належного моніторингу виконання рекомендацій слухань, не можна вважати ефективним способом залучення громадськості у процес прийняття рішень. Що ж стосується слухань у комітетах, то їх висновки і рекомендації згідно з чинним законодавством не підлягають обов'язковому відображенню у висновках комітету за результатами розгляду законопроектів, що значною мірою знижує їх роль у забезпеченні прийняття виважених рішень як комітетом, так і законодавчим органом.

Інформування громадян. Закон «Про комітети Верховної Ради України» не створює передумов для ефективного інформування учасників слухань щодо винесених на слухання питань, оскільки інформаційно-аналітичні матеріали до слухань роздаються учасникам у день їх реєстрації (частина восьма статті 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України»). Окрім удосконалення правового регулювання комітетських слухань, вбачається доцільним також створення на веб-сторінці Верховної Ради України окремої рубрики, подібної за своїм змістовним наповненням до урядового веб-порталу «Громадянське суспільство і влада», через яку зацікавлені особи могли б надсилати свої зауваження та пропозиції до законопроектів, які готуються до розгляду парламентськими комітетами.

7. КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ

Тематичні блоки ⁸	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
7.1. Загальні принципи	7.1.1. Парламент повинен мати можливість отримувати інформацію від виконавчих органів таким чином, аби якісно виконувати свої контрольні функції.	+	Народний депутат України має право на сесії ВРУ звернутися із запитом до органів ВРУ, уряду, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст.86 Конституції України).
	7.1.2. Контрольна функція парламенту повинна передбачати розумний контроль військової безпеки та розвідувальних служб.	+	До повноважень ВРУ належить оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента про використання Збройних Сил України та інших військових формувань (п.9 ст.85 Конституції України), а також затвердження загальної структури, чисельності та визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п.22 ст.85 Конституції України).
	7.1.3. Контрольна функція парламенту повинна передбачати розумний контроль підприємств, що перебувають у державній власності.	+	Народний депутат України має право на сесії ВРУ звернутися із запитом до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності (ст.86 Конституції України).

⁸ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

7.2. Фінансовий і бюджетний контроль	7.2.1. Парламент повинен мати обґрунтований період часу на опрацювання державного бюджету.	+	Уряд має подати до ВРУ проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року; в цілому, процедура ухвалення державного бюджету передбачає достатньо часу для його детального опрацювання (глава 27 Регламенту ВРУ).
	7.2.2. Комітети, наділені правом контролю, повинні забезпечити належні можливості для опозиційних партій або партій, що перебувають у меншості, контролювати урядові витрати. Очікується, що головою комітету, відповідального за контроль публічних фінансів, має бути представник опозиційної партії.	+ -	Тимчасова спеціальна комісія та тимчасова слідча комісія утворюються з депутатів, які дали на це згоду з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій; при цьому голова, заступник та секретар не можуть бути членами однієї фракції (ч.2,7 ст.85, ст.87 Регламенту ВРУ). Прямої вказівки на те, що головою контрольної комісії має бути представник опозиційної партії, законодавство наразі не містить.
	7.2.3. Комітети, наділені правом контролю, повинні мати доступ до документації про видатки виконавчої влади в обсязі, достатньому для вивчення належності звітування виконавчої влади про свої доходи та видатки.	+ -	У 2009 році був прийнятий Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії», який регламентував статус і завдання контрольних парламентських органів. Однак Рішенням Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 року цей Закон втратив чинність у зв'язку з неконституційністю. Наразі статус, гарантії та організаційні можливості тимчасових слідчих, спеціальних тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій окремим законом не регламентуються.
	7.2.4. Повинне бути передбачене існування позапартійного верховного або національного аудиторського органу, звіти якого мають вчасно подаватися до парламенту.	+ -	Контроль за використанням бюджетних коштів від імені ВРУ здійснює Рахункова палата (ст.98 Конституції України). Водночас, незалежність цього органу не є достатньою.
	7.2.5. Верховний або національний аудиторський орган повинен бути наділений достатніми законодавчими повноваженнями та ресурсами для вчасного проведення аудиту.	+ -	Ресурси та повноваження Рахункової палати є досить обмеженими.
7.3. Недовіра та імпідмент	7.3.1. Парламент повинен мати механізми відправити у відставку або засудити представників виконавчої влади або висловити недовіру уряду.	+	ВРУ може розглянути питання про відповідальність уряду та прийняти резолюцію недовіри йому (ст.87 Конституції України).
	7.3.3. Якщо парламент висловлює недовіру уряду, уряд зобов'язаний піти у відставку. Якщо глава держави констатує, що альтернативний уряд не може бути сформований, призначаються парламентські вибори.	+ -	Прийняття ВРУ резолюції недовіри Уряду має наслідком його відставку (ст.115 Конституції України). Прямої вказівки на обов'язок проводити позачергові вибори у разі неможливості ВРУ сформувавши альтернативний після відставки Уряд законодавство не містить.

7.1. Загальні принципи.

Контроль, що здійснюється безпосередньо парламентом. Конституція та Регламент ВРУ визначають декілька форм контрольної діяльності, яка здійснюється безпосередньо парламентом: 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.

1) 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).

2) Неналежним є і регулювання такої форми контролю як «години запитань до Уряду». Такі «години» проводяться лише 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.

3) Недосконалим є 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, порядку 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.

Контроль, що здійснюється комітетами та тимчасовими слідчими комісіями. 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 ВРУ»), в той час як форми здійснення контрольної діяльності регулюються поверхнево. Комітетські слухання (стаття 29 Закону «Про комітети ВРУ») є не тільки 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: повідомлення про дату і місце проведення слухань та питання, що виносяться на обговорення, надсилається лише учасникам слухань (а не розміщується заздалегідь у відкритому доступі); загальні критерії відбору учасників слухань, загальні вимоги до регламенту слухань Законом не визначено; 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.

Контроль, що здійснюється народними депутатами України. Окрім самого парламенту та його органів, контроль за діяльністю публічної адміністрації можуть здійснювати самі народні депутати — шляхом надсилання до відповідних органів влади, підприємств, установ і організацій запитів і звернень. Крім того, депутатам надано право підготовки запитань до Уряду, на які члени Кабінету Міністрів мають дати відповіді під час «години запитань до Уряду». В контексті регулювання контрольної діяльності депутатів існують такі проблеми: 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); 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); тексти запитів і відповідей на них офіційно ніде не оприлюднюються, що послаблює ефективність цієї форми контролю.

7.2. Фінансовий і бюджетний контроль.

Відповідно до статті 98 Конституції, контроль від імені ВРУ 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 України. 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. Так, у статті 1 Закону «Про Рахункову палату» прямо фіксується підпорядкованість Палати парламенту. 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 міжнародним практикам.

Підстави дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати не визначені Конституцією України, внаслідок чого створюється можливість припинення повноважень Голови Рахункової палати за власним розсудом парламенту.

Обсяг контрольних повноважень Рахункової палати не є відповідним, оскільки предметом її аудиту 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.

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).

Закон «Про Рахункову палату» 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. Стаття 28 Закону «Про Рахункову палату» передбачає концентрацію повноважень Рахункової палати на рівні Колегії Палати. Створені на сьогодні територіальні управління Палати наразі не мають визначеного статусу; засади їхньої взаємодії є центральним апаратом законодавчо не визначені.

7.3. Недовіра та імпічмент.

Вотум недовіри 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 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, 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 закріплено 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 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.

Імпічмент Президента. 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 ВРУ має утворити спеціальну тимчасову слідчу комісію; рішення про звинувачення Президента має бути прийняте двома третинами від складу парламенту; після цього справа має бути перевірена Конституційним Судом (на предмет до-

тримання вимог Конституції в частині процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент), а також Верховним Судом (на предмет наявності в діях Президента ознак злочину); після чого ВРУ не менш як трьома четвертими від свого складу має прийняти рішення про усунення Президента з поста в порядку імпічменту. 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).

8. ПРЕДСТАВНИЦЬКА ФУНКЦІЯ

Тематичні блоки ⁹	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
8.1. Зв'язок з виборцями	Парламент повинен забезпечити всіх парламентарів належними та адекватними ресурсами для виконання їхніх обов'язків у виборчих округах.	+	Народний депутат зобов'язаний підтримувати зв'язок з виборцями (ст.7, п.11–16 ст.24 Закону «Про статус народного депутата України»). Глава 5 Закону «Про статус народного депутата України» закріплює ряд матеріальних гарантій депутатської діяльності – права на першочергове поселення в готелі, транспортне забезпечення, Ст.28 і 32 Закону «Про статус народного депутата України» регламентують організаційне та фінансове забезпечення умов для виконання депутатських повноважень, зокрема – роботи з виборцями.
8.2. Парламентські мережі та дипломатія	Парламентарі та представники парламентського апарату повинні мати право отримувати технічну та консультантську допомогу, а також об'єднуватися у мережі з метою обміну досвідом з іншими парламентами.	+	Народні депутати чинного і попереднього скликань можуть об'єднуватися в Асоціацію народних депутатів з метою сприяння парламентській роботі, просвітництва тощо (ч.15 ст.20 Закону «Про статус народного депутата України»). До функцій Апарату ВРУ належить розвиток партнерства з парламентами інших країн (ст.12 Положення «Про Апарат ВРУ»).

Зв'язок народних депутатів з виборцями. Протягом останніх років на законодавчому рівні було впроваджено механізм 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 було скасовано 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.

IV. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ЦІННОСТІ

Тематичні блоки ¹⁰	Стандарти	Актуальність для України	
		+/-	Законодавчі приписи
9.1. Громадяни і преса	9.1.1. Парламент має бути доступним і відкритим для громадян і преси; винятки можуть стосуватися лише громадської безпеки та робочих обов'язків.	+	Засідання ВРУ за загальним правилом проводяться відкрито; закриті засідання проводяться лише за рішенням більшості депутатів від складу парламенту (ч.1 ст.84 Конституції України). Закони, постанови ВРУ (у тому числі – порядок денний сесій), тексти ратифікованих міжнародних договорів, стенографічні бюлетені відкритих засідань парламенту, рішення про проведення парламентських слухань, стенограми парламентських слухань підлягають оприлюдненню (ст.3, 61, 65, 66, 139, 203, 234, 236 Регламенту ВРУ).
	9.1.2. Парламент має забезпечити належний доступ медіа до парламентських процедур без шкоди для його ефективного функціонування.	+	На Апарат ВРУ покладений обов'язок встановлювати зв'язки із ЗМІ, організувати висвітлення діяльності ВРУ та її органів, готувати матеріали про її діяльність, акредитовувати вітчизняних і зарубіжних журналістів, організувати прес-конференції та інші публічні заходи (ст.12 Положення «Про Апарат ВРУ»). Право ЗМІ висвітлювати діяльність парламенту та народних депутатів закріплено на законодавчому рівні (ст.2 Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»). ЗМІ мають право транслювати засідання ВРУ безкоштовно. Умовою допуску журналістів до парламенту є їх акредитація, яка проводиться прес-службою Апарату ВРУ і дає право на доступ до ложі преси і кулуарів сесійної частини будинку ВРУ, інших будинків парламенту під час проведення у них публічних заходів, відкритих засідань комітетів (п.2, 10 Положення про порядок акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України).
	9.1.3. Парламент повинен мати позапартійні медіа служби (ресурси).	+	Функції інформаційного забезпечення роботи ВРУ покладені на Інформаційне управління Апарату ВРУ та Прес-службу Апарату. Їх співробітники є позапартійними.
	9.1.4. Парламент повинен стимулювати громадську увагу до своєї роботи.	+	Кожен громадянин має право отримувати інформацію про діяльність парламенту, комітетів, окремих депутатів через звернення та інформаційні запити; надання відповіді за результатами розгляду запитів і звернень є обов'язковим (ст.14–17 Закону «Про звернення громадян», ст.32–34 Закону «Про інформацію»).

⁹ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

¹⁰ Нумерація тематичних блоків у таблиці подана відповідно до документу «Керівні принципи демократичних парламентів».

9.2. Мови	9.2.1. Якщо структура парламенту передбачає використання різних робочих мов, парламент повинен докласти максимум зусиль для забезпечення синхронного перекладу власних процедур і записів.	+	Засідання ВРУ ведуться державною мовою; якщо промовець нею не володіє, переклад його виступу на державну мову має забезпечити Апарат ВРУ (ч.3–4 ст.2 Регламенту ВРУ).
10.1. Прозорість і доброчесність	10.1.1. Парламент повинен дотримуватися високих стандартів підзвітності, прозорості та відповідальності під час виконання його публічних обов'язків.	+ –	Кожен депутат повинен дотримуватись норм моралі, утримуватись від дій, які можуть скомпрометувати його, парламент або державу, не повинен використовувати мандат в особистих, у тому числі корисливих цілях (ст.8 Закону «Про статус народного депутата України»). Водночас, детальних механізмів дотримання цих приписів законодавство не містить.
	10.1.2. Парламент повинен ухвалити кодекс діяльності (етичний кодекс), який має передбачити процедури регулювання конфліктів інтересів і отримання подарунків.	+ –	Контроль за дотриманням норм етики покладено в основному на Комітет ВРУ з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (який не є політично незалежним органом), а також головуючого на засіданні ВРУ (в частині дотримання правил етики на засіданнях). Обов'язок ухвалювати кодекс парламентської етики в законодавстві не закріплений.
	10.1.3. Парламент повинен зобов'язати парламентарів повно та публічно оприлюднювати свої фінансові активи та декларувати бізнесові інтереси.	+ –	Народний депутат зобов'язаний при оформленні на роботу у ВРУ, а потім щорічно протягом здійснення своїх повноважень, але не пізніше 1 травня року, наступного за звітним фінансовим роком, подавати до органу державної податкової служби за своєю податковою адресою декларацію про майновий стан і доходи із зазначенням відомостей про себе та членів своєї сім'ї, про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, а також про нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери (ст.25 Закону «Про статус народного депутата України»). На практиці ця норма часто не дотримується.
	10.1.4. Повинні існувати механізми запобігання, виявлення та притягнення до відповідальності парламентарів і чиновників апарату за корупційні діяння.	+	Закон «Про боротьбу з корупцією» передбачає, що депутат не може обмежувати доступ до інформації, сприяти іншим особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з використанням службового становища, незаконно одержувати матеріальні блага, послуги, пільги або інші переваги.

1. Доступність.

Доступ медіа. На веб-сайті ВРУ мають оприлюднюватись стенограми і розклад відкритих засідань, усі зареєстровані законопроекти та проекти інших актів разом із супровідними матеріалами, інформація про стан проходження законопроектів, результати поіменних голосувань, відомості про депутатів, комітети, фракції та Апарат ВРУ, інформація про поточну діяльність комітетів ВРУ (Статті 55, 92 Регламенту Верховної Ради України, статті 9 Закону «Про комітети ВРУ», п.3 Положення про Веб-сайт ВРУ у глобальній інформаційній мережі Інтернет, затвердженого Розпорядженням Голови ВРУ № 462).

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

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

Водночас належний і своєчасний доступ громадян до інформації ускладнюється низкою прогалин та інших недоліків у законодавстві. Так, законом недостатньо чітко визначено, яка саме інформація про діяльність комітетів парламенту підлягає оприлюдненню; трансляція засідань комітетів, здійснення на них звукозаписів, відеозйомки здійснюється лише за дозволом головуючого на засіданні комітету або за рішенням комітету (статті 9, 44 Закону України «Про комітети ВРУ»).

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

Покращення ситуації із доступом до інформації про діяльність парламенту можна очікувати у зв'язку із прийняттям і набуттям чинності Закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року. Відповідно до статті 1 цього нормативно-правового акту, статус публічності набуває інформація, що була отримана або створена суб'єктами владних повноважень у процесі виконання ними їхніх обов'язків і перебуває у володінні останніх; така інформація є публічною та відкритою (крім законодавчо передбачених обмежень). Закон передбачає обов'язковість системного та оперативного ведення та оприлюднення публічної інформації через максимум доступних ресурсів, а також ведення обліку запитів щодо неї (стаття 5, 14 Закону «Про доступ до публічної інформації»). Також нове регулювання передбачає досить короткі строки для отримання публічної інформації на запит — 5 днів, а також можливість отримати її безкоштовно (стаття 20–21 Закону «Про доступ до публічної інформації»). Відмова від надання інформації наразі можлива лише в обмежених випадках, а за ненадання або відмову у задоволенні запиту на інформацію розпорядник інформації несе відповідальність (статті 22–24 Закону «Про доступ до публічної інформації»).

2. Прозорість і добросовісність.

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

Парламент інформує про свою діяльність не лише через власний веб-сайт (щомісячна відвідуваність — близько 1 700 000 відвідувачів¹¹), але і через канал супутниково-кабельного мовлення «Рада» (технічне покриття — 18 089 400 осіб в усіх регіонах);¹² власну газету — «Голос України» (виходить 5 разів на тиждень, наклад — 170 000 примірників).¹³ Робота парламенту також активно висвітлюється комерційними ЗМІ; акредитовані журналісти можуть безкоштовно здійснювати фото- та відеозйомку в сесійній частині будинку ВРУ. Всі законопроекти, що вносяться до ВРУ, оприлюднюються на веб-сторінці парламенту до їх розгляду, хоча остаточні тексти (з усіма змінами, внесеними під час їх розгляду парламентом) в поодиноких випадках відображаються на веб-сторінці парламенту недостатньо оперативно. Наприклад, остаточні тексти законопроектів «Про здійснення державних закупівель», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» з'явилися на веб-сайті парламенту лише після їх підписання Президентом. Порядки денні сесій, заплановані парламентські слухання, плани засідань комітетів, комітетських слухань оприлюднюються заздалегідь; стенограми засідань парламенту оприлюднюються на веб-сторінці ВРУ у день проведення засідань або наступного дня, результати голосувань — у день голосування.

¹¹ <http://top.bigmir.net/stat/134962/> [доступ 10.10.2010].

¹² http://www.rada.gov.ua/~dtrp/m_mov.htm [доступ 10.10.2010].

¹³ <http://uamedia.visti.net/golos/index.shtml> [доступ 10.10.2010].

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

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

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

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

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

Як показує практика, норми Регламенту в частині депутатської етики не дотримуються, а їх порушення не тягне відповідальності. Наприклад, протягом I – V сесій парламенту VI скликання його робота була заблокована депутатами 20 разів; народні депутати часто голосують картками інших депутатів; декілька разів (зокрема, 22.10.2008р. та 12.11.2008р.) депутати пошкоджували систему голосування «Рада»;¹⁴ 27.04.2010 року в парламенті між депутатами відбулись сутички, в ході яких окремі з них отримали тілесні ушкодження.¹⁵ За вчинення цих правопорушень депутати до юридичної відповідальності не притягались, хоча Голова ВРУ неодноразово наполягав на відшкодуванні вартості знищеного майна.¹⁶ Діяльність профільного парламентського комітету щодо запобігання порушенням норм етики є малоефективною, оскільки загалом у парламенті існує мовчазна згода не розглядати такі питання.

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

¹⁴ <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/16.htm> [доступ 10.10.2010].

¹⁵ <http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/27/4979062/> [доступ 10.10.2010].

¹⁶ <http://www.ut.net.ua/news/155/0/2568/> [доступ 10.10.2010]; http://chairman.rada.gov.ua/chairman7/control/uk/publish/article;jsessionid=8A4587408D2D9EB99573BE81462582A5?art_id=55722&cat_id=49211 [доступ 10.10.2010].

Таким чином, незважаючи на те, що більшість критеріїв демократичних парламентів знайшли своє відображення в українському законодавстві, їхній реальний вплив на ефективність функціонування законодавчого органу часто є обмеженим. По-перше, це пов'язано із недостатньою деталізацією певних приписів у законах і підзаконних нормативно-правових актах, по-друге — із продиктованими політичною доцільністю практичними порушеннями законодавчих норм, по-третє — із відсутністю дієвих санкцій за порушення відвідних нормативних вимог. Отже, рекомендації, спрямовані на наближення українського парламентаризму до критеріїв демократичних парламентів, повинні включати як законодавчі новели, так і зміну підходів до практики реалізації приписів закону.

РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ, СПРЯМОВАНІ НА НАБЛИЖЕННЯ СТАНУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ДО КРИТЕРІЇВ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРЛАМЕНТІВ

Протягом останніх років питання стану та перспектив розвитку вітчизняного парламентаризму стало предметом уваги української та зарубіжної експертної спільноти. У результаті аналізу функціонування окремих парламентських інститутів, а також в цілому ВРУ були розроблені рекомендації щодо підвищення ефективності роботи парламенту. Зокрема, експертами Лабораторії законодавчих ініціатив була підготовлена Біла книга українського парламентаризму, яка оформила своєрідне системне бачення перспектив реформування вітчизняного парламенту. Також було підготовлено ряд експертно-аналітичних звітів, спрямованих на визначення напрямів реформ окремих парламентських інститутів — виборів, політичних партій, контрольних органів парламенту тощо.

Комплексне вивчення доступних на сьогодні рекомендацій, а також зіставлення їх з особливостями функціонування законодавчого органу в Україні, викладеними у попередньому розділі, дозволяють сформулювати перелік кроків, які можуть сприяти наближенню стану українського парламентаризму до вимог, визначених Критеріями демократичних парламентів. Перелік відповідних рекомендацій подано нижче.

1. До Закону України «Про Державний реєстр виборців» необхідно внести зміни, які передбачатимуть можливість надання партіям декількох електронних копій бази даних Державного реєстру виборців, що сприятиме ефективнішому контролю партій за веденням Державного реєстру виборців. Порядок складання та уточнення списків виборців на виборах народних депутатів України повинен базуватись на нормах Закону «Про Державний реєстр виборців», при цьому: а) попередні списки виборців повинні передаватись безпосередньо дільничним виборчим комісіям; б) дільничні виборчі комісії повинні бути позбавлені права внесення змін до списків виборців — такі зміни повинні вноситись виключно відповідними органами ведення Державного реєстру виборців; в) виборчі комісії не можуть розглядати скарги на порушення, пов'язані зі складанням і уточненням списків виборців, — відповідні скарги повинні розглядати органи ведення Державного реєстру виборців; закон повинен передбачати можливість ефективного оскарження рішень органів ведення державного реєстру виборців в адміністративному та судовому порядку; г) уточнення списків виборців та розгляд скарг, позовних заяв щодо невнесення, неправильного внесення виборців до списків виборців повинне завершитись не пізніше ніж за 2 дні до дня голосування, після чого будь-які зміни до списків виборців вноситься не можуть; д) закон не повинен передбачати можливість голосування виборців на підставі відкритих посвідчень — у разі неможливості голосування на виборчій дільниці, до якої віднесено виборця, він повинен мати можливість звернутись до органу ведення Державного реєстру виборців для зміни місця голосування (виборчої дільниці) без зміни виборчої адреси.
2. У новій редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» необхідно чітко визначити поняття передвиборчої агітації, політичної реклами, офіційного повідомлення про дії кандидатів у депутати. У випадку реклами продукції (комерційної реклами) з використанням символіки, зображень, назв (імен) суб'єктів виборчого процесу така реклама повинна вважатись політичною. З метою забезпечення рівних можливостей суб'єктів виборчого процесу необхідно скасувати квоти на політичну рекламу, передбачені Законом «Про рекламу». Виборчі комісії повинні бути звільнені від обов'язку сприяти суб'єктам виборчого процесу у здійсненні ними передвиборчої агітації. Правове регулювання права на відповідь повинне бути приведене у відповідність до європейських стандартів; зокрема Закон повинен передбачати можливість відмови ЗМІ у забезпеченні права на відповідь з можливістю оскарження такої відмови у судовому порядку. Граничний строк оприлюднення результатів опитувань

громадської думки повинен бути скорочений до 7 днів до дня голосування, що відповідатиме кращій зарубіжній практиці. У Законі не повинні закріплюватись положення чинного Закону «Про вибори народних депутатів України», які мають недемократичний характер, зокрема щодо заборони проведення передвиборчої агітації у ЗМІ з часткою іноземної власності понад 50%, заборони коментувати чи оцінювати зміст передвиборчої агітаційної програми протягом 20 хвилин до і після її трансляції тощо.

3. Мінімальний набір відомостей, який дозволить здійснювати усвідомлений вибір, включає в себе біографічні дані, громадянство, відомості про освіту, попередню діяльність (у т.ч. на виборних посадах), місце роботи, місце проживання, декларацію про майновий стан та доходи, передвиборчу програму, відомості про наявність судимості, звіт про використання коштів виборчого фонду.
4. Формування окружних та дільничних виборчих комісій повинне здійснюватися за принципом рівного представництва для парламентських та позапарламентських партій на заповнення по 50% місць за квотою кандидатів в єдиному багатомандатному виборчому окрузі та аналогічно — в одномандатних. Процедура жеребкування необхідно здійснити для кожної окружної виборчої комісії (згодом і для Дільничних виборчих комісій) окремо.
5. 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.
6. 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 у міському транспорті). 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). 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. Необхідно прийняти окремий нормативно-правовий акт, який визначатиме засади професійної етики всіх публічних службовців (включаючи народних депутатів України), передбачитиме 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.
8. До Конституції України необхідно внести зміни, які: 1) надаватимуть право вносити певні категорії законопроектів (зокрема, з питань бюджету) лише уряду, а не народним депутатам; 2) передбачатимуть: а) можливість ухвалення більшості законопроектів простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів; б) випадки, за яких схвалення законопроектів вимагатиме підтримки абсолютної більшості голосів членів парламенту (подолання вето Президента на закони, прийняті простою більшістю присутніх на засіданні депутатів); в) категорії законопроектів, які мають ухвалюватись кваліфікованою більшістю голосів (вибори, референдуми, статус національних меншин, статус окремих вищих органів державної влади тощо); 3) передбачатимуть подолання вето Президента на звичайні закони абсолютною більшістю голосів від складу парламенту (долання вето кваліфікованою більшістю голосів має передбачатись лише щодо законів, які відповідно до Конституції мають ухвалюватись кваліфікованою більшістю голосів).
9. Необхідно провести функціональне обстеження системи комітетів, оптимізувати їхню кількість, розподіл функціонального навантаження між ними, а також впровадити механізми, які забезпечуватимуть приблизну відповідність фракційної структури комітетів фракційній структурі парламенту.

10. Необхідно розширити перелік вимог до інформації, що має зазначатись у пояснювальних записках до законопроектів, зокрема — передбачити обов'язковість включення до пояснювальних записок оцінки відповідності проекту вимогам Конституції, рішенням Конституційного Суду, праву ЄС (у сферах, що регулюються правом ЄС), результатів обговорень проекту перед його внесенням із зацікавленими особами та експертами, оцінки регуляторного впливу законопроекту у разі його прийняття, корупційних ризиків.
11. Потрібно віднести до виключної компетенції Голови Верховної Ради України (а не Апарату Верховної Ради України) вирішення питання про відмову у реєстрації законопроекту у разі його невідповідності вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України; передбачити продовження строків для вирішення питання про відмову у реєстрації законопроекту до 3–7 днів.
12. Задля підвищення якості законопроектів (а, отже, зменшення їх загальної кількості необхідно передбачити обов'язковість надсилання всіх зареєстрованих у парламенті законопроектів на експертизу Кабінету Міністрів України та іншим зацікавленим суб'єктам протягом 5 днів з дня їх реєстрації; розглянути можливість продовження строків підготовки висновків Кабінетом Міністрів України, комітетами, іншими зацікавленими суб'єктами до 30 днів, а також відповідного продовження строку підготовки висновків на законопроекти головним комітетом.
13. Варто передбачити створення на веб-сайті Верховної Ради України окремої рубрики, аналогічної урядовому веб-порталу «Громадянське суспільство і влада», з можливістю надсилання безпосередньо через неї зауважень та пропозицій до законопроектів, що опрацьовуються комітетами Верховної Ради України; передбачити обов'язковість зазначення у висновках комітетів на законопроекти пропозицій, надісланих через відповідну рубрику та безпосередньо до комітету, результатів їх розгляду, причин врахування або відхилення, результатів обговорення законопроектів в ході слухань у комітетах та інших подібних заходах, організованих комітетами.
14. Слід розглянути можливість внесення змін до статті 93 Регламенту, які передбачатимуть збільшення строків підготовки законопроектів до попереднього розгляду та розгляду у першому читанні (повторному першому читанні) з 30 до 45–60 днів; передбачити, що розгляд законопроектів парламентом у першому та подальших читаннях може здійснюватись лише за умови забезпечення можливості ознайомлення депутатів з текстом законопроекту та супровідними документами до них за певний час до дня їх розгляду на пленарному засіданні.
15. З метою посилення ролі уряду у підготовці та внесенні законопроектів на розгляд парламенту, слід розглянути можливість внесення до Конституції України змін, які передбачатимуть схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України як умову набуття Урядом повноважень, визначатимуть строк її подання на розгляд парламенту та наслідки несхвалення.
16. Є сенс внести зміни до статті 102 Регламенту, передбачивши обов'язковість розгляду законопроектів у трьох читаннях, крім випадків, встановлених Регламентом; розглянути можливість внесення змін до статті 96 Регламенту, які скасовуватимуть можливість включення законопроекту до порядку денного пленарного засідання без включення до порядку денного сесії.
17. Необхідно внести зміни до статті 50 Закону «Про комітети Верховної Ради України», які передбачатимуть обов'язковість зазначення у висновку комітету переліку органів, установ, організацій та експертів, яким надсилався законопроект для одержання висновків, обов'язковість зазначення у висновку не лише факту наявності висновків експертизи, але і їх суті та мотивів, результатів проведених обговорень (слухань, круглих столів тощо), вжитих комітетом заходів щодо врегулювання розбіжностей між висновками різних комітетів, яким законопроект надсилався для розгляду.
18. Потрібно внести зміни до статті 113 Регламенту, які передбачатимуть можливість обговорення законопроектів за скороченою процедурою у виняткових і чітко визначених Регламентом випадках.
19. З метою підвищення якості практичної реалізації приписів ухвалених законів необхідно передбачити обов'язковість подання головним комітетом документів, зазначених у статті 127 Регламенту (переліку законів, до яких у зв'язку з прийняттям закону необхідно внести зміни; плану організаційних, кадрових та інших заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту; проектів актів Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті) на ранніх стадіях розгляду законопроектів, наприклад — перед першим або другим читанням.
20. Варто внести зміни до статті 121 Регламенту, які передбачатимуть можливість прийняття законопроекту у другому читанні та в цілому лише за умови, якщо за результатами його роз-

гляду у другому читанні до редакції, запропонованої головним комітетом, не було внесено будь-яких змін; в усіх інших випадках розгляд законопроектів у третьому читанні на окремому пленарному засіданні має бути обов'язковим.

21. Є сенс внести зміни до Конституції України, які: а) розширюватимуть перелік законів України, що мають ухвалюватись кваліфікованою більшістю голосів (2/3) від конституційного складу Верховної Ради України; б) передбачатимуть можливість ухвалення більшості законів простою більшістю присутніх на засіданні депутатів, за умови присутності на засіданні більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту; в) передбачатимуть можливість подолання вето глави держави на закони абсолютною більшістю голосів від конституційного складу парламенту (щодо законопроектів, які ухвалюватимуться простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів) або кваліфікованою більшістю голосів (щодо законопроектів, які схвалюватимуться кваліфікованою більшістю від складу парламенту); вжити заходів щодо прискорення прийняття закону про нормативно-правові акти.
22. До Конституції України необхідно внести зміни, які передбачатимуть, що: 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 не схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів члени уряду не набувають повноважень і уряд вважається несформованим (див. також п.4.6.).
23. 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 і 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).
24. 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.
25. 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).
26. До Закону «Про статус народного депутата України» та Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, які передбачатимуть: а) проведення чіткого розмежування між запитаннями 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 парламентському веб-сайті повних текстів запитів, письмових запитань та письмових відповідей на них.
27. 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 публіч-

- ними 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.
28. 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).
 29. 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.
 30. 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.
 31. 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.
 32. 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.
 33. 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.
 34. 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) 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); в) питання про відповідальність уряду не може розглядатись на позачергових сесіях парламенту.
 35. 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).
 36. До статті 111 Конституції мають бути внесені зміни, за якими у разі встановлення Верховним Судом у діях, в яких звинувачується Президент, ознак злочину, його повноваження припиняються достроково (тобто — без прийняття парламентом рішення про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту).
 37. 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 всіх висновків щодо законопроектів, які надавались за рішеннями комітетів або зверненнями окремих народних депутатів-членів комітетів тощо.

38. 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».
39. 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).
40. 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.

ЛІТЕРАТУРА

Міжнародні стандарти:

1. Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic parliaments: A Background Publication prepared for the International Conference on Benchmarking and Self-Assessment for Democratic Parliaments (UNDP, 2010); http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Background_Publication_Final_0.pdf
2. CPA Benchmarks for Democratic Legislatures Self-Assessment Guidance Note (CPA, 2009); <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/CPA%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20Self-Assessment%20Guidance%20Note.pdf>
3. Evaluating Parliaments: A self-assessment toolkit for parliaments (IPU, 2008); <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>
4. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. A Study Group Report (CPA, 2006); <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/CPA%20-%20Recommended%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20-%202012.2006%20-%20EN%20-%20Standards.pdf>
5. Towards the Development of International Minimum Standards for Democratic Legislatures (NDI, 2006); http://www.agora-parl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures_0.pdf

Нормативно-правова база:

1. Конституція України.
2. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» N 1861-VI від 10 лютого 2010 року.
3. Закон України «Про внесення змін до Регламент Верховної Ради України» № N 2704-VI від 18 листопада 2010 року.
4. Закон України «Про вибори народних депутатів України» N 1665-IV від 25 березня 2004 року.
5. Закон України «Простатус народного депутата України» № 2790-XII від 17 листопада 1992 року.
6. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» N 116/95-ВР від 4 квітня 2000 року.
7. Закон України «Про Державний реєстр виборців» N 698-V від 22 лютого 2007 року.
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року № 2154-VI.

9. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР.
10. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР.
11. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ.
12. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-17.
13. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 10.03.2010 р. № 1962-VI.
14. Постанова Верховної Ради України «Про структуру Апарату Верховної Ради України» від 20 квітня 2000 року № 1678-ІІІ.
15. Постанову Верховної Ради України «Про граничну чисельність Апарату Верховної Ради України» від 1 липня 2004 року № 1944-IV.
16. Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України шостого скликання» від 23.11.2007 № 3-VI.
17. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження кошторису Верховної Ради України на 2010 рік» від 14 травня 2010 р. № 2255-VI.
18. Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» № 4-VI від 04.12.2007.
19. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 459 від 31.05.2000 р. «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України».
20. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 305 від 22.02.2008 р. «Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України».
21. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 462 від 24 травня 2001 року «Про затвердження Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет».
22. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 305 від 22.02.2008 року «Про затвердження Положення про секретаріат Комітету Верховної Ради України».
23. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 420 від 19 травня 2006 року «Про затвердження Положення про порядок акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України».
24. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 359 від 25 квітня 2006 року «Про затвердження Положення про порядок оформлення документів для відвідування пленарних засідань Верховної Ради України».
25. Рішення 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).
26. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2008 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» від 25 червня 2008 року.
27. Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2008 у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України від 17 вересня 2008 року.
28. Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28 квітня 2009 року.
29. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2010 у справі щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року.
30. Конвенція ООН проти корупції, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 рок.

ЛІТЕРАТУРА

1. Задорожня Г.В. Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата і виборців, Юридичний вісник, 2009, № 1 (10).
2. Ковриженко Д. Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрями реформ // «Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 2/ 2010.
3. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» українського парламентаризму) // «Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/ 2010.
4. Лабораторія законодавчих ініціатив, Аналіз законів України, прийнятих Верховною Радою України шостого скликання протягом 2008 року; http://parlament.org.ua/docs/files/8/1232614008_ans.pdf
5. Лабораторія законодавчих ініціатив, Аналіз законів України, прийнятих Верховною Радою України шостого скликання протягом четвертої сесії; http://parlament.org.ua/docs/files/8/1249908919_ans.pdf
6. Лабораторія законодавчих ініціатив, Аналіз законів України, прийнятих Верховною Радою України шостого скликання протягом шостої сесії; http://parlament.org.ua/upload/docs/Session_6_2010.pdf
7. Оглядово-аналітичний звіт «Конфлікт інтересів обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції»; <http://www.parliament.org.ua/upload/docs/UPAC%20-%20Conflict%20of%20Interests.pdf>
8. Погорелова А. Слухання у комітетах Верховної Ради України в контексті культури парламентаризму; <http://www.viche.info/journal/1154/>
9. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів // «Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 3/ 2010.
10. Borhetto E., Giuliani M. (2008), 'The Pace of the Legislative Process. A Diachronic Analysis of the Italian Legislature (1996 – 2006)', Paper prepared for Annual conference of the Società Italiana di Scienza Politica, Pavia, 4–6 September 2008
11. Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and the Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009). — п. 113; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)
12. Commonwealth Parliamentary Association (2003) Commonwealth (Latimer House), Principles on the Accountability of and Relationship Between the Three Branches of Government (Latimer House), Article VIII, http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BACC9270A-E929-4AE0-AEF9-4AAFEC68479C%7D_Latimer%20House%20Booklet%20130504.pdf
13. Harris, Ian. Promoting the Role of Parliaments. Final Report, ASGP/IPU, April 2003, <http://asia-pacific.undp.org/practices/governance/documents/promotingworkofparliament.pdf>
14. Parliament and Democracy in the 21st Century — a Guide to good Practice (IPU, 2006), <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf>
15. Pitkin, H. 1967. The concept of representation. Berkeley, University of California Press
16. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. — п. 8–9; http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2929_en.pdf
17. Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 20 December 2007. — Recommendations 34, 35; http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf
18. Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine; [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)003-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)003-e.asp)
19. Venice Commission. Report on Legislative Initiative, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008)

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНІ РЕФОРМИ У КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ



**Сергій
НАГОРНИЙ,**

старший
консультант
Національного
інституту
стратегічних
досліджень

Адміністративно-територіальні реформи (АТР) у країнах Вишеградської групи (В4) довели свою ефективність протягом 1990–2000 рр., й нині існує об'єктивна необхідність щодо запозичення досвіду й проведення адміністративної та територіальної реформ в Україні. Відтак, цілком логічним є запитання: в чому полягає актуальність дослідження європейського досвіду АТР у країнах В4? Які суперечки точилися навколо АТР у кожній країні й зараз залишаються невирішеними? І, нарешті, якою має бути оптимальна модель АТР щодо розподілу сфер компетенції між державою і місцевими громадами у трансформованих країнах? Метою цієї статті є дослідження передумов, проголошених цілей та наслідків АТР у країнах В4 кінця 1989 р. — початку 2000 рр. Революційні зміни 1989–1990 рр. у країнах В4 вплинули на основи суспільно-політичного та економічного життя. «Якщо реформи у західних країнах були поступовими та еволюційними, — зазначає Дж.Хессе. — то реформи у країнах В4 призвели до фундаментальних, навіть у чомусь революційних змін». Таким чином, АТР мали величезне значення, оскільки вони слугували легітимізації нової влади та демонстрували реальні зміни практики управління державою.

До основних характеристик АТР у країнах В4 деякі автори (І. Кресіна, А. Коваленко, Є. Перегуда та інші) відносять: — зміну розуміння ролі держави по відношенню до суспільства; — розуміння державного управління як надання послуг громадянам, що регулюються правовими актами; — децентралізацію і деконцентрацію державного управління; — збільшення державної підтримки приватного сектору щодо вирішення адміністративних процедур; — застосування нових методів управління; — створення нових механізмів контролю по відношенню до самоврядування і контролю громадян за діяльністю державних органів; — фіскальну децентралізацію, що фінансується із державного бюджету; — формування державного бюджету на основі пріоритетів та оцінки ефективності використання державних коштів; — розвиток інформаційних технологій в державному управлінні; — підвищення кваліфікації державних службовців; — формування нової культури поведінки державних службовців.

Доцільно зазначити **передумови АТР** для розуміння політичної трансформації, яка відбувалась у країнах В4 протягом 1990–2000 рр.:

- «інституціоналізація» демократичних і ринкових перетворень протягом 1990-х років;
- економічна криза, яка була характерна для Чехії, Словаччини і Польщі в 1990-х роках;
- трансформація системи політико-владних відносин згідно з західноєвропейською моделлю;
- збільшення прозорості системи державних фінансів через розширення контролю з боку громадськості тощо.

На початку 1990-х років, коли комуністична система зазнала колапсу урядами країн В4 були проголошені цілі АТР: — зміна структури адміністративно-територіального поділу; — реформа державного управління; — створення інститутів громадянського суспільства як на місцевому, так і регіональному рівнях; — розбудова самоврядної системи¹⁷, яка заклала міцний фундамент демократичної держави; — поліпшення якості державних послуг, що надаються місцевому населенню; — розширення повноважень органів місцевого самоврядування; — залучення мешканців до процесу прийняття рішень; — спроможність місцевих громад мати «певний інструмент» — незалежний місцевий бюджет¹⁸; — створення прозорих і більш ефективних політичних інституцій, які здатні забезпечити розвиток громадської участі; — спроможність структури місцевої адміністрації бути власниками комунального майна; — спроможність місцевих мешканців оцінювати дії самоврядних органів; — підвищення результативності діяльності державних органів; — нагляд держави за перевіркою діяльності місцевих самоврядних органів згідно з чинним законодавством тощо.

Як зазначають німецькі фахівці (Г. Ціммерманн і Д. Шиманке), між вищезазначеними цілями у будь-який момент може виникнути напруга чи конфлікт. У цьому контексті результативність або консолідація можуть перебувати в конфлікті з якістю послуг чи наближенням до громадянина публічної адміністрації. Характеризуючи **цілі АТР** у країнах В4 свого часу польський фахівець А. Піє-

¹⁷ Територіального самоврядування, тобто спроможність місцевої громади керувати своїми справами і приймати власні рішення.

¹⁸ Було визначено джерела доходів органів самоврядування, кошти яких постачатимуть незалежно від того, як на це дивиться центр.

кар чітко акцентував увагу на їх дуалізмі¹⁹, як на регіональному рівні, що обумовлює дублювання повноважень і конкуренції між органами державної адміністрації на містах, так і на місцевому рівні, що зумовлює відсутність чітких рамок повноважень посадових осіб за виконання прийнятих рішень — основною особливістю було поступове становлення самостійної системи органів місцевого самоврядування і зміцнення базового рівня територіального устрою. На думку провідних вітчизняних науковців і фахівців (за І. Кресіною, В. Тихонов, О. Хоруженко), АТР у країнах В4 «були необхідні для ефективнішої діяльності адміністрації, яка б успішно і з найменшими витратами виконувала свої завдання»²⁰. Західні науковці зазначають, що в країнах В4 досягнення вищевказаних цілей АТР відбувалось, принаймні на перших етапах, шляхом демократизації, децентралізації й деконцентрації²¹ і згодом по наблизенню до стандартів ЄС територіальної влади, що були основним компонентом політичної трансформації у цих країнах.

У цьому контексті зазначимо, що особливістю децентралізації у країнах В4 була передача влади політикам, які були обрані у ході демократичних виборів, а не передавалася шляхом призначення представникам місцевої влади, які були підконтрольні «центру».

Одним із вищевказаних компонентів АТР в країнах В4 була європеїзація²² і подальше реформування державного управління. Х. Граббе зазначає, що цей процес посилювався у другій половині 90-х років ХХ ст., коли з більшістю країн В4 були підписані угоди про асоціацію з можливістю подальшого набуття членства в ЄС.

На нашу думку, АТР і нові вибори до місцевих органів влади у країнах В4 прискорили заміну старої еліти на місцях і таким чином ліквідували передумови повернення країн В4 до авторитаризму.

Досвід адміністративно-територіальної реформи в Польщі

АТР відбулася в Республіці Польща у 1999 році і здійснювалась у два етапи. Протягом першого етапу була змінена структура адміністративного поділу країни та моделі адміністративно-територіального устрою. Сучасна Польща ділиться на 16 воєводств. Воєводства — на 379 повітів (з них — 65 повітів зі статусом міст), а повіти — на 2478 гмін (з них — 307 гмін зі статусом міста). До адміністративно-територіальної реформи 1999 року в Польщі було 49 воєводств. Свого часу в цій країні існував триступеневий адміністративно-територіальний поділ. Проведена спроба АТР комуністичним урядом Польщі у 1975 році з метою зменшення регіонів для покращення можливостей централізованого управління ними довела свою неспроможність.

Створення 16 воєводств відбувалося з урахуванням кордонів історичних регіонів в Польщі, які сформувалися на основі колишніх удільних князівств ще у XIV ст. Укрупнення воєводств внаслідок проведення реформи 1999 року мало на меті створення більших регіонів, які могли б конкурувати з європейськими регіонами інших держав після вступу Польщі до ЄС, а також ефективно використовувати фінансові кошти тощо. Крім того, новостворені воєводства мали відповідати класифікації NUTS²³ Європейського Союзу.

Досвід адміністративно-територіальної реформи в Чехії

Адміністративно-територіальна реформа в Чехії тривала близько 10 років з 1989–2000 рр. і здійснювалась у два етапи. Протягом першого етапу адміністративної реформи в Чехії не припинялась

¹⁹ CELE i skutecznosc reformy administracji publicznej RP w latach 1999-2001 / pod red. Andrzeja Piekary; [zesp. aut. Elzbieta Chojna-Duch i in.]; Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiow Samorzadu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego. — Warszawa: UW CSSTiRL, 2003. — S. 70.

²⁰ Зазначена праця. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми. — С. 362;

Віктор Тихонов «Україну цікавить досвід Польщі у проведенні адмінтерреформи» / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. 27 січня 2011 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: // <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/75385?sessionid=9BEAD5034E424944066FC23099FA268C>; Олександр Хоруженко «Досвід Чехії у реформуванні громад базового рівня» / Центр досліджень регіональної політики [Електронний ресурс] — Режим доступу: // <http://www.sumynews.tv/crps2/publications/item/84-dosvid-chexiyi-u-reformuvanni-gromad-bazovogo-rivnya.html>

²¹ Під децентралізацією (за Т. Вюртембергом) слід розуміти створення в рамках адміністративних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, якими можуть бути громади або регіони. Перший етап децентралізаційних процесів у країнах В4 почався з кінця 1989 р. і тривав до середини 90-х років ХХ ст., другий етап завершився наприкінці 2000 років, коли АТУ цих країн було приведено до вимог ЄС (Вюртембергер Т. Історія та легітимізація децентралізованої держави [Електронний ресурс] — Режим доступу: // http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirknir_problemtans_statta_vurtenberger.doc). Деконцентрація означає розподіл державною адміністративних обов'язків між органами влади різного рівня.

²² Europeanisation або **Europeanization** як концептуальна модель європейських студій з'явилася у середині 90-х років минулого століття, коли були застосовані перші спроби проаналізувати вплив європейської інтеграції на інституції (державні установи) та політику країн членів ЄС та кандидатів (на членство). В 1994 р. Роберт Ладрех (Robert Ladrech) дав найпершу дефініцію цього феномену році. (Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: Journal of Common Market Studies 32/1, 1994). Термін **Європеїзація** — це процес змін на внутрішньому політичному рівні, рівні політичних акцентів (преференцій) та інституцій спричинений адаптаційним тиском, який походить від процесу європейської інтеграції (Green, Saragosa, Risse 2001: Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change).

²³ Номенклатура статистичних територіальних одиниць, що були запроваджені в ЄС у 1988 році з метою реалізації регіональної політики.

подальша робота над опрацюванням моделей адміністративно-територіального устрою. В 1990 р. Чехословаччина відмовилась від трирівневої структури — муніципалітет, район, область — запроваджені у 1960 р., і повернулася до дворівневої структури.

Попри те, що у 1997 р. парламент Чехії схвалив закон про дворівневу структуру адміністративного поділу країни, яка в кордонах і назвах відтворювала територіальну структуру періоду 1948 — 1960 рр., реальне запровадження нового адміністративно-територіального устрою країни відбулось лише в 2000 р., після прийняття законів про вибори до органів місцевого самоврядування, визначення їх статусу, повноважень та відносин між місцевою і центральною владою.

За сформованою протягом 1997–2000 рр. нормативно-правовою базою (Act № 347/1997 CoL on district offices, Act № 147/2000 CoL) в Чехії було сформовано 14 самоврядних країв (до реформи їх кількість становила 8) та 6242 громад.

Досвід адміністративно-територіальної реформи в Словаччині

Адміністративно-територіальна реформа в Словаччині тривала понад 10 років й завершилася у 2002 році. Здійснювалася вона у три етапи. На першому етапі АТР (за Е. Кірхнером) в період 1990–1996 рр. відбулось: 1) формування одноступеневої системи самоврядування в муніципалітетах і містах; 2) Словацька Національна Рада схвалила низку законів²⁴, згідно з якими було відновлено місцеве самоврядування, що знайшло своє відображення у Конституції (1992 р.), де муніципалітети отримали високий ступень незалежності щодо вирішення місцевих проблем; 3) скасування областей і перехід від 3-рівневої (область, район, населений пункт) до 2-рівневої системи державної адміністрації — 38 районів, які залишилися з попередньої системи, та органи I-го рівня — 121 територіальна одиниця, що раніше формувалася виключено з населених пунктів²⁵. **Завдяки вищезазначеним подіям уряд країни отримав змогу призупинити децентралізацію у вересні 1994 р. і звести АТР до деконцентрації.**

Протягом другого етапу (за Г. Петері) в Словаччині з 1996 по 1998 рр. були проведені структурні зміни у державному управлінні за принципом розподілу адміністративних обов'язків між органами влади, а саме: 1) було створено 8 країв і 79 округів²⁶, в результаті чого була реалізована АТР; 2) одночасно збільшилась кількість районних представництв з 38 до 79 округів і зменшилась кількість місцевих управлінь²⁷, що призвело до «горизонтальної» інтеграції; 3) прийнято поправку до Закону № 369/1990 «Про муніципалітети» (1998 р.) для визначення ясності щодо ролі муніципалітетів²⁸. **Практика показує, що здійснена в такий спосіб деконцентрація не виправдала сподівання стосовно раціоналізації діяльності державного управління, стала інструментом зміцнення позиції домінуючої політичної сили «Рух за демократичну Словаччину» (РДС), яка з політичних міркувань використала її для досягнення власних цілей напередодні парламентських виборів, що призвело до зростання кількості чиновників і формування «зайвого» районного рівня бюрократії.**

Третій етап АТР з 1998 по 2002 рр. позначився зміною політичної ситуації в країні, приходом до влади нового уряду, що вплинуло на попередні плани реформи адміністративної системи і державного управління та призвело до «широкої» реформи, яка була відображена через прийняття парламентом та урядом «стратегічних» документів — **Стратегії реформи державної політики Словаччини (грудень 1999 р.); Стратегії адміністративної реформи (2000 р.) і Концепції децентралізації та модернізації державного управління (2000 р.)**. Саме останній документ став основним інструментом, завдяки якому нині відбувається передача повноважень і відповідальності між державою і громадами та територіальними одиницями вищого рівня. *Словаччина, на відміну від Чехії, прийняла Закон «Про децентралізацію» у 2001 р., згідно з яким створювалися виборні регіональні ради, в якості компенсації існування регіональних органів і не проводилася ліквідація «районних» державних органів на районному рівні.* На нашу думку, вищезазначені дії уряду Словаччини протягом зазначеного періоду були переважно результатом тиску з боку ЄС щодо створення проміжного рівня управління. Таким чином децентралізація, зокрема державних фінансів, в Словаччині не відбулась, а незадовільну якість прийнятих законів засвідчують події після голосування у 2001 р., коли Уповноважений уряду з питань децентралізації на знак протесту подав у відставку разом з усіма прихильниками децентралізації після того, як підготовлений ним законопроект був повністю перероблений парламентом.

Завершення АТР в Словаччині відбулось у 2002 році. В результаті реформи було створено близько 3000 тисяч населених пунктів (міст та сіл) і 8 областей із власним самоврядуванням. Проте після

²⁴ Закон №369/1990 «Про муніципалітети», Закон №472/1990 «Про місцеві державні адміністрації»

²⁵ E. Kirchner. Decentralization and transformation in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia / Emil Kirchner. New York: St. Martin's Press, 1999. — P. 106-108.

²⁶ Закон № 221/1996 «Про територіальний і адміністративний поділ Республіки Словаччини».

²⁷ Закон «222/1999 «Про організацію місцевої державної адміністрації».

²⁸ G. Peteri. Mastering Decentralization And Public Administration Reforms In Central And Eastern Europe / Gabor Peteri. Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, 2002. — P. 89.

прийняття парламентом низки законів щодо фінансової децентралізації, зміцнення контрольних механізмів самоврядування в Словаччині відбувся остаточний етап реформи державного управління, який передбачав розробку інструментів фінансового забезпечення виконання переданих повноважень від центрального уряду органам місцевого і регіонального самоврядування, децентралізацію уряду і посилення принципу субсидіарності.

Досвід адміністративно-територіальної реформи в Угорщині

Реформа в Угорщині здійснювалась послідовно у два етапи і відбулась у доволі короткий проміжок часу — всього за вісім років. У ході першого етапу з 1990–1995 рр. були створені основні елементи законодавчої та інституційної бази, необхідної для демократизації і зміни статус-кво. Заходи були спрямовані на дерегулювання і зміну системи регулювання, концептуальну трансформацію системи державного управління, передачу органам місцевого врядування низки функцій, проведення інституційної і регуляторної реформ.

Протягом даного періоду уряди скасовували низку законів і нормативних актів, що регулювали колишню планову економіку та державне управління місцевими справами згідно з принципами централізації через «систему рад» на місцевому рівні. У той же час, парламент ухвалював головні законодавчі акти²⁹, що закладали конституційну і правову базу для економічного зростання на ринкових засадах і розвитку місцевої демократії. Все це призвело до структурної АТР в Угорщині.

Демократизація на місцевому рівні базувалася на двох підвалинах: принципах угорських традицій докомуністичного режиму і ухваленою Європейською хартією місцевого самоврядування Ради Європи. Конституція та Закон «Про органи місцевого самоврядування» визнають права місцевих громад, зокрема й найменших населених пунктів (понад 54% з них мають менше 1000 мешканців, а понад 95% — менш ніж 10 000 мешканців), на самоврядування в управлінні місцевими справами. В результаті кількість одиниць місцевого самоврядування зросла з 1500 до 3144 і всі вони отримали право обирати своїх представників до місцевого представницького та виконавчого органів (мерів).

Територія країни була поділена на округи (на регіональному рівні) та міста, села (громади) і столицю з поділом на райони (на місцевому рівні); тобто, адміністративно місцеве самоврядування встановлено в кожній з цих територіальних одиниць. Адміністративні одиниці державного управління та інші державні органи, як, наприклад, органи судової системи, організовані на основі такого територіального поділу залежно від природи своїх конкретних функцій і завдань. Починаючи з 1990 р. система державного управління в Угорщині складається з двох головних структур: бюрократичних і демократичних інституцій. *Перша включає органи центральної влади та їх представництва на місцевому і регіональному рівнях (деконцентровані інституції), які підпорядковані державній адміністрації. Друга структура — це система органів місцевого самоврядування (децентралізовані інституції), базована на принципах самостійності та субсидіарності. Функції державного управління поділені між цими двома структурами, створюючи конкуренцію за реалізацію функцій на місцевому рівні між відповідними органами влади. Це є сутністю конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної адміністрації.*

Протягом другого етапу з 1996–1998 рр. головним завданням було забезпечення спроможності місцевих органів виконувати покладені на них функції підготовки до вступу у ЄС. В цей період в Угорщині були прийняті найфундаментальніші законодавчі акти і «стратегічні» документи³⁰, що закладали основи політики регіонального розвитку. Згідно них, між регіональним і муніципальним рівнями місцевого самоврядування не існує ієрархічних відносин. Різниця між окружними органами місцевого самоврядування і муніципалітетами полягає в делегованих їм адміністративних повноваженнях. Таким чином, округи виконують допоміжну функцію і видають справами регіонального характеру, а муніципалітети займаються питаннями місцевого значення.

²⁹ 18 квітня 2011р. прийняття більшістю парламентом нової Конституції, Закон №LXV-1990 «Про місцеве самоврядування»; Закон №LXIII — 1994 «Про місцеве самоврядування»; Закон №LVII-1994 «Про мерів» Закони про вільні місцеві вибори, що встановлювали різні системи і процеси виборів для кількох рівнів місцевого самоврядування; Закони про державних службовців і працівників державних установ; Закони про обсяг та перелік повноважень органів державного управління на кожному рівні; Закони про передачу власності від держави до місцевого врядування; фінансове забезпечення місцевого врядування; правовий нагляд і водночас юридичний захист стосовно рішень органів місцевого врядування; Спеціальний статус та права міста-столиці держави.

³⁰ Закон №XII «Про регіональний розвиток та просторове планування» (ухвалений Парламентом у 1996р.), Концепція національного регіонального розвитку (прийнята Парламентом резолюція №35 у 1998р.) і Концепція національної просторової політики «National Spatial Policy Concept — NSPC» (ухвалена Парламентом у 1998р. на середньостроковий період).

В результаті проведення АТР Угорщина була поділена на два рівня: 1) регіональний — 19 областей плюс столиця, що були поділені на райони; 2) місцевий — міста, селища і громади. Органи самоврядування були створені на кожному з цих рівнів, а органи місцевого самоврядування були створені на основі вищезазначеного територіального поділу.

Найбільшою проблемою системи місцевого самоврядування в Угорщині була її надмірна фрагментарність. Таким чином, муніципалітети не в змозі були забезпечити належний рівень надання послуг через неспроможність адекватно використовувати фінансові кошти, що спричиняє до рецен-тралізації тощо.

В результаті проведення АТР у країнах В4 можемо відзначимо низку наслідків, а саме:

- З початком демократичних перетворень у 90-х роках ХХ ст. почала відбуватись територіальна фрагментація — зросла кількість муніципалітетів від 5% в Польщі, 20% в Словаччині до 48% у Чехії й 50 % в Угорщині³¹.
- Політична трансформація відбулася у доволі короткий проміжок часу — всього за десять років. Після цього слідувала економічна трансформація, яку було здійснено у таких сферах як: малий і середній бізнес, лібералізація цін, трансформація системи торгівлі та реформа фінансових інституцій.
- Проведені реформи зміцнили багаторівневе управління в цих країнах, що властиво ЄС; це надало їм можливість отримувати певні переваги від структурної політики ЄС, і впливати на процес реалізації європейської регіональної політики через відповідні Комітети.
- Відбулось зменшення адміністративно-територіальних одиниць на місцевому і регіональному рівнях.
- Змінився розподіл повноважень між центральними й самоврядними органами влади.
- Успішно створені органи місцевого самоврядування, які ефективно функціонують як на регіональному, так і на місцевому рівнях.
- В цих країнах кардинально змінився розподіл повноважень між центральними й самоврядними органами влади. До компетенції центральних урядів віднесено визначення стратегій розвитку держави й суспільства, зовнішня та оборонна політика, проблеми національної безпеки. Самоврядні органи забезпечують наближення системи надання послуг до населення, сприяють економічному розвитку регіонів, зокрема, через забезпечення транскордонної співпраці.
- Завдяки реформуванню АТР в країнах В4 вдалося провести зміни у центральних органах влади шляхом зменшення різних державних фондів і кількості державних чиновників загалом.
- Показником успішності реформ в країнах В4 було поступове зростання незалежності органів самоврядування тощо.

Наголосимо на суттєвому застереженні — АТР були предметом консенсусу переважної більшості політичних сил у країнах В4. Деякі фахівці називають чинники, без яких будь-які реформи, в тому числі АТР, приречені на поразку: політична воля державних чільників, вчасно підготовлена законодавча база, наявність координаційної структури, яка б проводила всю організаційну роботу, підтримка громадськості, а також наявність відповідного та ефективного механізму управління реформою³².

Атрибутами всього періоду розвитку адміністративно-територіальної реформи в країнах В4 були конфлікти щодо ставлення до регіональної адміністрації: по-перше, її сприймали як об'єкт контролю та нагляду центрального уряду — загрозу незалежності місцевого самоврядування; по-друге, визнавалось, що відносно невеликі одиниці базового муніципального рівня ускладнювали передачу функцій на місця. Головне завдання полягало у запровадженні на цьому рівні виборного органу, щоб перенести регіональні послуги та деяку регуляторну діяльність у сферу місцевого підпорядкування.

В даному контексті цей процес під час АТР стримували наступні чинники: 1) небажання провінційних/районних органів державної влади передавати наглядову функцію виборному органу, який у багатьох муніципалітетах може мати інший політичний склад; 2) суперечка навколо територіальної демаркації вищих адміністративних одиниць, що пов'язана із ворожнечею між потенційними містами-столицями; 3) побоювання того, що вищий рівень скоріш візьме на себе повноваження муніципалітетів, ніж повноваження держави.

³¹ Кількість муніципалітетів у кількісному показнику скало в Польщі до 16000, Словаччині до 1900, в Чехії до 1700 та Угорщині до 3300 відповідно

³² Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? // Урядовий кур'єр. — 2006. — 2 черв. — С. 6.

Таким чином, реформування адміністративно-територіального устрою є невід’ємною складовою АТР, що покликана оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті — сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному населеному пункті.

Певні ланки регіональної адміністрації у країнах В4 склалися історично: у випадку Польщі — це воєводства, в Угорщині — графства, в Чехії — райони, якими найчастіше управляли представники місцевої знаті (тобто певним чином приймалися до уваги місцеві інтереси). За часів комуністичного правління цей адміністративний рівень в країнах В4 асоціювався із ворожим до місцевої автономії — партійним контролем.

Найбільші суперечки в контексті адміністративно-територіальної реформи у країнах В4 точилися довкола управління ланкою районів (Чехія) — країв (Словаччина) — воєводств (Польща) — графств (Угорщина), й ці дискусії все ще не вичерпали себе. Але адміністративно-територіальний поділ де-юре закріплений у Конституціях країн В4.

В Чехії Конституція надала право створювати регіональний рівень самоврядування. Словацький уряд оголосив про наміри створити регіональне самоврядування. У Польщі створення органів самоврядування у 16 воєводствах і 373 повітах було здійснено в 1999 році. В усіх країнах В4 рівень врядування був заповнений регіональними органами центральної влади — мерами в Угорщині, воєводами в Польщі, районними управліннями в Чехії, та обома регіональними і районними адміністраціями в Словаччині (Див. Табл. 1).

Таблиця 1

ТИПОЛОГІЯ АТР В КРАЇНАХ В4

Країна	Адміністративний поділ	Проміжний або верхній рівень врядування	Тип реорганізації
Чехія	8	14	Регіональна децентралізація
Словаччина	4	8	Регіональна децентралізація
Польща	16	16 + Варшава зі статусом регіону	Регіональна децентралізація
Угорщина	7	19 + 22 міста зі статусом округу + Будапешт	Адміністративна реорганізація + регіоналізація силами існуючих місцевих урядів

Адміністративно-територіальне реформування у країнах В4 здійснювалось у декілька етапів з різною інтенсивністю — у два етапи в Угорщині (1990/95–1996/98 рр.), в Польщі (1989/96–1997/98 рр.), у Чехії (1989/97–1998/2000 рр.) й у три етапи у Словаччині (1990/96–1996/98–1998/2000 рр.).

Характерною особливістю реформування в кожній країні В4 була структура адміністративно-територіального устрою (АТУ), що була реалізована на кількох рівнях. В Угорщині структура АТУ здійснювалась на двох рівнях — на рівні областей (медьє) і районів (кіштершеги); в Польщі на трьох рівнях — у воєводствах, повітах і гмінах; в Чехії мала місце дворівнева структура — райони і громади; аналогічна дворівнева структура створена й у Словаччині — краї та округи.

Структура адміністративно-територіального устрою була одним із гострих питань партійних дебатів у країнах В4, в результаті яких (за К. Одваєром) реформування в різних краях регіону отримало свої характерні особливості³³. На нашу думку, саме реформування АТУ спростило систему державного управління країн В4.

Реформування АТУ в країнах В4 розпочалося, в першу чергу, зміною структури адміністративно-територіального поділу й розширенням повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня. Так в 1990 р. в Угорщині територія країни була поділена на округи (на регіональному рівні) та міста, села (громади) і столицю з поділом на райони (на місцевому рівні). Тобто, адміністративно-міське самоврядування було встановлено в кожній з цих територіальних одиниць³⁴. У Словаччині обмежилися формуванням одноступеневої системи самоврядування в муніципалітетах і великих містах. У Польщі розпочалося повернення до трирівневої структури адміністративно-територіального поділу зразка 1957–1975 р. У Чехословаччині відмовились від трирівневої структури АТУ і повернулись до дворівневої. Область була визнана утворенням, що не відповідає традиціям

³³ O'Dwyer C. Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia and the Czech Republic (1990-2000). Working Paper Series 2002, University of California, Berkeley. — P.24.

³⁴ Сучасний адміністративний поділ Угорщини було введено в 1950 р., який існує до цього часу.

самоврядування в Чехії, і була скасована, а її обов'язки передані районам і громадам. Таким чином, протягом першого етапу адміністративної реформи в країнах *V4* не припинялась подальша робота над опрацюванням моделей АТУ³⁵.

У цьому контексті можна дійти висновків і гіпотези щодо часу і темпів проведення АТР, у результаті аналізу наявного досвіду в країнах *V4*:

- **Адміністративно-територіальна реформа** — це довготривалий процес, що охоплює різні напрями державної діяльності і супроводжується формуванням нової нормативно-правової бази державного та муніципального управління на всіх рівнях нормативно-правового регулювання — конституційному і законодавчому — на засадах єдиної законодавчої ідеології, яка має бути на незмінних концептуальних принципах.
- **Метою АТР, незалежно від того, чи відбувається вона в державі з розвинутою демократією, чи в тій, яка нещодавно встала на цей шлях, має бути підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.**
- **АТР має здійснюватися на основі науково обґрунтованих, достовірних комплексних програм, що передбачають розробку певних принципів, пріоритетів, рівнів, етапів, кількісних і якісних критеріїв здійснюваних перетворень, урахування правових, фінансових, організаційних, пропагандистських, кадрових аспектів.**
- **АТР може здійснюватися як за ініціативою державної влади («згори»), так і з ініціативи місцевих громад («знизу»).** Досвід країн *V4* свідчить, що більш успішно реформи здійснюються в другому випадку. Однак за будь-яких умов змін, що передбачаються, повинні передувати широке обговорення моделей і проектів реформи, виявлення суспільної думки шляхом соціологічних опитувань, зустрічі з громадськістю і затвердження змін власне реформ лише після схвалення зацікавленими місцевими громадами і громадами.
- **Вивчення досвіду країн *V4* свідчить, що існує багато форм здійснення реформ місцевого самоврядування, елементи яких можуть бути використані лише з урахуванням можливостей, культурних традицій, регіональних особливостей в Україні.**
- **Реформування АТР зміцнили системи місцевого самоврядування у країнах *V4* та дозволили досягти високого рівня соціально-економічного розвитку і побудувати консолідоване громадянське суспільство.**
- **Чим вищий рівень децентралізації, тим більша ймовірність варіативності АТР.**
- **Координація й кооперація між громадами та муніципальними одиницями є основою для вирішення питань, пов'язаних з наданням послуг населенню та укрупненням муніципальних одиниць.**
- **Чим менше громадян буде залучено до місцевої політики, тим більші зусилля будуть спрямовані щодо участі громадян у процесі реформування.**
- **Враховуючи досвід реформування адміністративно-територіального устрою країн *V4* нині Україна має зробити низку необхідних кроків, які позитивно вплинуть на проведення АТР в Україні:**
- **Адміністративно-територіальна реформа має бути здійснена заради більш ефективної моделі територіальної організації, а не заради входження до ЄС.**
- **Набутий досвід підготовки і проведення АТР у країнах *V4* засвідчує, що цей процес доволі складний і потребує поміркованого підходу.**
- **Розробка нового законодавства має передувати практичним крокам, адміністративна реформа — реформі територіального поділу, а будь-які дії мають здійснюватися лише тоді, коли вони будуть зрозумілими та прийнятними для більшості населення, якого вони торкаються.**
- **Важливо розробити цілісну концепцію трансформації державного управління і концепцію АТР в Україні. Остання повинна включати конкретні положення та чіткі вимоги щодо утворення адміністративно-територіальних одиниць і визначати організацію системи органів «публічної» влади, а також порядок формування кожного рівня АТУ.**

³⁵ Особливе значення при підготовці проектів реформ в країнах *V4* працювали низка комітетів і управлінь на чолі, на кшталт, з представниками коаліційних Громадянськими демократичної партіями і союзами конкуруючих партій, а саме: Управління адміністративної реформи в Польщі, комітет Національної ради в Угорщині, дві комісії у Чехії, які підготували плани пропозицій щодо реформування АТУ з урахуванням величини території та кількості населення країн *V4*, наявного у них історичного досвіду та традицій самоврядування. В підготованих документах пропонувались моделі територіальної реорганізації та шляхи здійснення реформи: визначалась кількість регіонів; їх конституційний статус та підпорядкування органам влади; статус органів середнього рівня.

- **Необхідно визначити оптимальну модель АТР**, яка поєднувала б потужні повноваження центральних органів влади, з одного боку, а з іншого — сприяла демократизації через посилення ролі місцевого самоврядування в країні.
- **Слід врегулювати питання діяльності органів місцевого самоврядування і організації діяльності територіальних громад в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».**
- **Територіальний перерозподіл повинен розглядатися як кінцевий результат** упорядкування владних повноважень, використання організаційних, фінансових, кадрових ресурсів з метою оптимізації процесу надання послуг населенню на принципах демократії.

На нашу думку, врахування європейського досвіду адміністративно-територіального реформування на прикладі країн *В4* цілком відповідає сучасним уявленням щодо запозичення моделі територіального устрою в Україні, що надасть країні в стратегічному плані: 1) проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи, що набуває все більшого значення; 2) сприятиме в країні вільним виборам, розбудові власності і приватизації, визначенню джерел прибутку незалежних бюджетів, вільним ЗМІ, існуванню неурядових організацій, які влада буде шанувати та сприймати як партнера — *це справді обгрунтовано*.

Підбиваючи підсумок зазначимо, що **досвід реформування адміністративно-територіального устрою країн *В4* має бути квінтесенцією аналогічної реформи в Україні, яка об'єднає суспільство, забезпечить політичну стабільність та політичну єдність в країні.**