



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Віталій Миколайович ОЛУЙКО,

доктор наук з державного управління, професор,
заслужений юрист України,
голова Хмельницького обласного територіального відділення
Антимонопольного комітету України,
vm@univer.km.ua

УДК 342.384.2 (477)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Проаналізовано сучасний стан виборчої системи України. Розкривається значення та місце народного депутата України у парламенті, аналізується ідея запровадження в Україні інституту заступників народних депутатів з урахуванням досвіду інших країн для визнання законотворчості факультативною функцією парламентарів, висвітлені проблеми реалізації цієї ідеї. Наводяться проблеми правової культури народних депутатів, спотворене виконання ними безпосередніх обов'язків, підкреслюється необхідність посилення моральної відповідальності за результати законотворчості, недопущення зловживання правом народними депутатами України. Відзначається відсутність системного підходу до змін різних законодавчих актів України та Основного закону — Конституції, внаслідок яких відбувається “зависання” реформ у країні. Запропоновано часткове вирішення проблем парламентського права шляхом завершення конституційної реформи, ліквідації дуалізму влади на місцях шляхом створення виконавчих органів районних і обласних рад, поступової ліквідації державних адміністрацій та інших заходів.

Ключові слова: парламентське право, виборча система, заступники народних депутатів, правова культура народного депутата, конституційна реформа.



Звернутись до проблем парламентського права України мене спонукає, по-перше, сучасна ситуація в Україні, де спостерігається “ланцюгова реакція” вибуху проблем, закладених ще у 2014 році [1], по-друге, досвід роботи народним депутатом України четвертого скликання, і, по-третє, це практика викладання навчальної дисципліни “Парламентське право України” [2].

Практика політичного життя останніх років переконливо довела “провальність” застосування в нашій країні пропорційно-мажоритарної виборчої системи. І це не жалкування за “добрим-старим” депутатом в окрузі. Це сьогодні реальна проблема як “на місцях”, так і в центрі, в самому парламенті України. Очевидно, що не здійснилась заповітна ідея (пророцтво) “пропорціоналістів” — політичне структурування суспільства і набуття реального всеукраїнського статусу основних політичних сил.

Більшість громадян України зараз дистанціюються від політики, боляче “обпікшись” після “Революції гідності”, тому їх уже не цікавлять навіть яскраві проекти політичних партій. Люди прагнуть заспокоєння політичних подій. Політичні партії залишились, по суті, регіональними партіями, не намагаючись особливо долати міжрегіональні кордони.

Прихильники ж “мажоритарки” обґрунтовано свідчать про зруйнування системи народного представництва на всіх рівнях: від центрального до місцевого. Представництва як такого зараз взагалі немає, а це відчутно знижує рівень відповідальності народних обранців за справи в рідному регіоні. Так, до прикладу, в Хмельницькій районній раді представлена лише третина територіальних громад району. Виникає закономірне запитання: а що робити іншим двом третинам жителів району? І така ситуація розповсюджена по всій Україні.

Повертаючись до проблем парламентаризму, постає таке питання: ким сьогодні є народний депутат України? Суб’єктом законодавчого процесу чи об’єктом та заручником політичної кон’юнктури? Невизначеність, знеособленість сучасного парламенту схиляє нас до другого варіанта. Від однієї крайності радянських часів, коли на засідання Верховної Ради УРСР приїжджали одні “заслужені” і приймали за декілька днів пакет законів для країни, ми перейшли зараз до іншої крайності — парламент заповнений колишніми бізнесменами та відданими апаратниками, які замість необхідності законотворчості керуються політичною доцільністю.

Свого часу, після Жовтневої революції 1917 року, щоб виправдати беззаконні діяння деяких представників більшовицької влади, науковці запровадили термін “революційна правосвідомість”, якою обґрунтовувалась будь-яка дія, що не піддавалась логічному поясненню та правовій оцінці.

Сьогодні, схоже, народні депутати також повні цієї “революційної правосвідомості”, якою вони сподіваються виправдати свою недбалість до народу та самовпевненість щодо України.

У зв’язку з такими процесами, в сучасних наукових колах виникла ідея запровадити в Україні інститут заступників народних депутатів України, які б могли виконувати законотворчі функції народних депутатів під час їхньої відсутності. Така ідея не нова. Її вже давно запровадили і з успіхом використовують у Нідерландах, Швеції, Естонії, Люксембурзі, Норвегії та низці інших країн. Запровадження інституту заступників народних депутатів — це визнання парламентарів, у першу чергу, політичними суб’єктами, визнання законотворчості факультативною функцією парламентарів. Під час їх відсутності цю важливу для країни функцію від їх імені могли б виконувати заступники



народних депутатів. Це б вирішило низку проблем, найбільшою з яких є, напевне, відсутність більшості народних депутатів під час роботи комітетів Верховної Ради, в яких вони працюють. Ця проблема надзвичайно актуальна, адже фактичного кворуму під час розгляду питань у комітеті майже не буває.

Також уже звичною стала практика голосування народних депутатів чужими картками.

Заступники народних депутатів теоретично змогли б зрушити з місця законотворчий процес і додати йому професійності, адже на посади заступників мали б призначатись фахівці своєї галузі. Але ця ідея, яка чудово працює в інших країнах, на нашу думку, не спрацює в наших умовах. Зважаючи на рівень правової культури народних депутатів України, заступниками народних депутатів стали б особи, які б не виконували тієї функції, яку на них було б покладено. Адже помічники народних депутатів України виконують більше обслуговуючі побутові функції, ніж реально допомагають у здійсненні функцій депутатів.

Ще Нікколо Макіавеллі писав у своїй праці “Державець”. “Державець має оточити себе розумними радниками. Талант не боїться талановитих помічників, і тільки бездарність оточує себе подібними, щоб на їхньому тлі можна було б виділитися” [3].

Звичайно, ідею інституту заступників народних депутатів України не варто відкидати і вона, безперечно, заслуговує на всебічне обговорення, особливо при умові зменшення чисельності народних депутатів.

Звертаючись до питання правової культури народних депутатів України, варто відмітити, що зазвичай виділяють теоретичний, професійний та побутовий рівні правової культури.

Загалом, юридична наука визначає такі складові, які входять до правової культури особи:

- 1) знання законодавства;
- 2) переконаність у необхідності та соціальній корисності законів і підзаконних актів;
- 3) уміння користуватись правовим інструментарієм — законами та іншими актами — у практичній діяльності.

Навіть поверховий аналіз сучасної законопроектної роботи Верховної Ради України наводить на висновок, що для законотворчої діяльності потрібен професійний рівень. У більшості ж народних депутатів України рівень правової культури відповідає побутовому або буденному рівню.

Досить простим підтвердженням цієї тези може слугувати сучасний розподіл народних депутатів по комітетах Верховної Ради України. Вивчаючи трудовий шлях народних обранців, виникають закономірні запитання: як підприємець буде займатись охороною здоров'я, або тренер — розбудовою місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, багато повноважень народних депутатів України використовуються ними спотворено, а безпосередні обов'язки не виконуються взагалі, що призводить у кінцевому випадку до незадовільної роботи парламенту загалом.

Але, звичайно, є серед парламентарів носії професійного рівня правової культури. Це, насамперед, науковці та професіонали в конкретній галузі, які мають можливість обрати для себе комітет за професійними якостями.

Тому фундаментальні законодавчі ініціативи стають, можна сказати, авторськими, тобто такими, які розробляються і лобіюються конкретними



суб'єктами законодавчої ініціативи. Відомим прикладом такого лобіювання є, зокрема, Сімейний кодекс України, який спочатку був частиною Цивільного кодексу України, але згодом завдяки старанням вченого і народного депутата Зорислави Ромовської став окремим кодифікованим актом.

У зв'язку з цим, неодноразово звучала пропозиція в обов'язковому порядку зазначати при офіційному опублікуванні закону ініціатора внесення цієї законодавчої ініціативи в парламент. Таким чином, має бути підвищена моральна відповідальність за результати законотворчості, адже зрозуміло, що на сьогодні тільки про такий вид відповідальності законотворців можна вести мову.

Серйозною проблемою законодавчого процесу є також попадання важливих законопроектів у "трикутник влади": між профільним комітетом Верховної Ради, Адміністрацією Президента України та профільним міністерством.

Розбіжність між баченнями деяких аспектів законодавчого врегулювання конкретного питання у названих суб'єктів призводить до тривалого "зависання" потрібного законопроекту.

Прикладом такого "зависання" є проект Трудового кодексу, законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про державну службу" тощо.

Проекти названих законодавчих актів існують уже багато років, їхнього вступу в законну силу чекають навіть пересічні громадяни, не кажучи вже про безпосередніх "адресатів" цих законів. Але неузгодженість позицій з певних питань постійно наштотує зазначені проекти законів чи на недостатню підтримку залу, чи на вето Президента України.

Існування таких різних поглядів на проекти таких важливих законів є нормальним явищем у цивілізованих країнах. Але в Україні, м'яко кажучи, дивує нездатність вказаних суб'єктів домовлятися між собою по проблемних аспектах. На нашу думку, ефективним могло б бути попереднє схвалення концепції закону і погодження цієї концепції з усіма зацікавленими суб'єктами.

Не можна також пройти осторонь і такого питання, як зловживання правом народними депутатами України. Під зловживанням правом у цьому випадку можна розуміти передбачену нормами права поведінку народних депутатів із здійснення своїх суб'єктивних прав, якою може бути завдано шкоди іншим особам.

Зокрема можна вести мову про зловживання парламентарями правом законодавчої ініціативи, а також правом депутатської недоторканності (що, до речі, було гостро сприйнято суспільством, тому питання зняття недоторканності стало важливою засадою багатьох передвиборчих програм).

Народним депутатам набагато легше скористатись формою закону для лобіювання своїх власних інтересів, ніж добиватись прийняття відповідного підзаконного нормативно-правового акта. Тому законодавчі ініціативи часто втрачають ознаки нормативності та набувають індивідуалізованого характеру. Велика кількість проектів законів заздалегідь не призначено для того, щоб стати законом. У багатьох випадках, це просто рекламний хід народного депутата.

Загалом, зрозуміло, що всі згадані проблеми потребують окремого і ґрунтованого вивчення задля їх успішного вирішення.

Але на один бік вирішення частини цих проблем хотілося б звернути увагу.

Це — завершення конституційної реформи.



У грудні 2004 року Верховна Рада України прийняла зміни до Конституції України.

Прошло десять років, але сьогодні ми майже забули, що це був лише перший етап політичної реформи, який стосувався перерозподілу повноважень на рівні центральних органів влади.

Другим етапом, викладеним у законопроекті № 3207–1, передбачалися зміни до Основного закону України, які б дали країні децентралізацію влади, реформу місцевого самоврядування, приведення його до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р., ратифіковано 15 липня 1997 р.) [4]. Якщо конкретно, то передбачалась ліквідація дуалізму влади на місцях шляхом створення виконавчих органів районних і обласних рад, поступової ліквідації державних адміністрацій, створення на рівні регіонів праобразів французьких префектур з контрольно-наглядовими функціями, а також внесення змін до розділу Конституції, який стосується нових визначень адміністративно-територіальних одиниць, територіальної громади, меж населених пунктів тощо.

Це б дозволило розпочати в Україні повноцінну адміністративно-територіальну реформу, потреба в якій уже “перезріла”, а її відсутність породжує все нові й нові конфлікти на місцевому рівні, аж до військових.

Причина спротиву реформі відома — це бажання політичних гравців конкретної вигоди для себе від змін Конституції. Так, після розподілу повноважень вищих органів державної влади у грудні 2004 року, продовження реформи щодо місцевого самоврядування вже не викликало активності та зацікавленості, і реформа “загубилась” у політичних подіях.

До того ж у нас досі залишилась негативна психологія радянського державотворення, коли місцеву владу розглядали як другорядну після центральної влади. Сьогодні і досі органи місцевого самоврядування на “короткому ланцюжку” в органів державної влади.

Всі ці дані свідчать про те, що сьогодні відсутній системний підхід до зміни Конституції. Ще Леонід Петрович Юзьков наголошував, що не можна однобоко підходити до формування конституційних владних “важелів” — зруйнується баланс влад в Україні. А у нас під гаслами “встановити нову ефективну систему стримувань і противаг” порушили цей баланс і зараз намагаються знову “підлатати дірки”.

Конституція — це Основний закон, і він має бути завершеним правовим актом. Бажано, щоб одночасно зі змінами до Конституції приймалися і узгоджені закони про Президента України, Кабінет Міністрів України (можливо, навіть це має бути цілий Кодекс законів про владу).

І на завершення постає питання. Скільки часу наші державотворці ще можуть шукати здоровий глузд у власних діях?

Суспільство вже втратило логічний ланцюжок інтриг, відтак і контратак владних антагоністів. Люди втратили інтерес до політики, а найстрашніше — вони втрачають свою громадянську позицію, заплутавшись у суцільних зрадах політиків одне одного і своїх попередніх позицій.

Суспільство прагне стабільності. Суспільство прагне однієї влади, чіткого бачення розвитку країни і певних гарантій цього розвитку.

І питання у тому, яку ціну готовий сьогодні заплатити український народ за цю стабільність і передбачуваність у державі?



Попри всі проблеми, що ми бачимо, це питання стає актуальнішим з кожним днем. Чим готовий пожертвувати наш народ задля заспокоєння політичних “тайфунів”, які щодня відбиваються на громадянах і на нашому добробуті?

На нашу думку, ціна стабільності з кожним днем зростає. І невдовзі може так статись, що люди погодяться “заплатити” за стабільність демократією, свободою слова і прагненням до прозорості та чесності у демократичних інституціях.

Люди можуть змовчати в момент, коли буде потрібно кричати, адже відчують свою абсолютну відірваність від посадовців, які їх начебто представляють “нагорі”.

Список використаних джерел

1. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.
2. Олуйко, В. М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики [Текст] / В. М. Олуйко. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 216 с.
3. *Макіавеллі, Н.* Державець / Нікколо Макіавеллі [Електронний ресурс] Weblog Сергія Макаренка. — URL : www.makarenko.me/11-17-2009-knigi.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця. — К. : Ін Юре, 2002. — С. 225–231.

Надійшла до редакції 10.02.2015

Олуйко В. Н. Некоторые проблемы украинского парламентаризма

Проанализировано современное состояние избирательной системы Украины. Раскрыто значение и место народного депутата Украины в парламенте, анализируется идея внедрения в Украине института заместителей народных депутатов с учетом опыта других стран для признания законотворчества факультативной функцией парламентариев, освещены проблемы реализации этой идеи. Приводятся проблемы правовой культуры народных депутатов, искаженное выполнение ими непосредственных обязанностей, подчеркивается необходимость усиления моральной ответственности за результаты законотворчества, недопущения злоупотребления правом народными депутатами Украины. Отмечается отсутствие системного подхода к изменению различных законодательных актов Украины и Основного закона — Конституции, в результате которых происходит “зависание” реформ в стране. Предложено частичное решение проблем парламентского права путем завершения конституционной реформы, ликвидации дуализма власти на местах путем создания исполнительных органов районных и областных советов, постепенной ликвидации государственных администраций и других мероприятий.

Ключевые слова: парламентское право, избирательная система, заместители народных депутатов, правовая культура народного депутата, конституционная реформа.

**Oluiko, V. M. Some Problems of Ukrainian Parliamentarism**

The article refers to the analysis of the current state of the electoral system of Ukraine. Shows the value and place of deputies of Ukraine in parliament, analyzed the idea of introducing a deputy by assistants from the experience of other countries for recognition of lawmaking optional feature parliamentarians highlighted the problem of realization of this idea. Problems of legal culture assistants, distorted performance of direct responsibilities, emphasizes the need to strengthen the moral responsibility for the legislation, prevention of abuse of people's deputies of Ukraine are presented. The author notes the lack of systematic approach to changes in the various legislative acts of Ukraine and the Basic Law — the Constitution, which is due to "hang" of reforms in the country. The author offers a partial solution to the problems of parliamentary law by the completion of the constitutional reform, elimination of dualism local authorities through the creation of executive district and regional councils, the phasing out of public administrations and other events.

Keywords: *parliamentary law, electoral system, deputy assistants, legal culture of deputies, constitutional reform.*

