
В. О. Величко, кандидат юридичних наук,
доцент;

В. І. Будакова, студентка факультету підготовки кадрів для МЗС України. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Шляхи покращення функціонування парламенту України

Аналізуються проблеми функціонування парламенту України та пропонуються шляхи вдосконалення роботи Верховної Ради України відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: парламент, гілки влади, комітети Верховної Ради України, повноваження парламенту, право законодавчої ініціативи, недоторканність народних депутатів, депутатська етика.

Проблема ролі парламенту в системі гілок влади в сучасних державах з республіканським устроєм нині залишається дуже актуальною з огляду на побудову правових держав на пострадянському просторі і впровадження сучасних демократичних стандартів суспільного розвитку.

Недоліки існуючої представницької демократії багато в чому зумовлені дифузиею влади, що проявляється в нечіткості розмежування повноважень між вищими органами влади. Внаслідок такої невизначеності і виникають кризові ситуації. Це вказує на особливу вагомість проблеми стабільності системи державної влади у зв'язку із загрозами існуванню парламентаризму.

Адже одним з головних механізмів державної стабільності і є парламент як легітимна основа установчої влади народу.

Однією з найважливіших ознак демократичного розвитку суспільства і держави є функціонування парламенту – органу загальнонародного представництва, від роботи якого залежить ефективність діяльності всього державного механізму. Оскільки, на жаль, сьогодні стикаємося з деякими проблемами в роботі та структурі єдиного органу законодавчої влади в Україні – Верховної Ради України, здається актуальним дослідження цієї теми, особливо з урахуванням зарубіжного досвіду.

Передусім теоретично не обґрунтована кількість комітетів Верховної Ради України – 27. Наприклад, у складі комітетів діє лише чотири так звані «правових» комітети, а саме : 1) з питань правової політики; 2) з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; 3) з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; 4) з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Доцільно було б оптимально вибудувати систему комітетів, раціонально розмежувавши їх компетенцію. Щодо наявних чотирьох «правових» комітетів, то ефективніше було б об'єднати їх в єдиний юридичний (правовий) комітет з відповідними підкомітетами для того, щоб не лише виробляти, а й активно, цілеспрямовано та узгоджено здійснювати через законодавчий процес єдину в державі правову і законодавчу політику. Крім того, потребує перегляду й нинішня система комітетів, які займаються економічними та іншими питаннями. За результатами аналізу статистичних даних встановлено, що такі сфери суспільного життя, як сім'я та молодь, соціальне забезпечення потребують більшої уваги органів державної влади. При цьому комітети Верховної Ради України формуються таким чином, щоб збалансовано представляти інтереси різних політичних сил, але не встановлено критеріїв рівномірного їх розподілу за сферами суспільного життя [4]. Отже, з урахуванням тих сфер суспільного життя, які потребують більшої уваги органів державної влади, необхідно встановити провідні напрями роботи комітетів. Адже парламентські комітети є запорукою ефективного функціонування сучасних демо-

кратичних органів, де законодавча і виконавча влади перебувають у рівновазі. Саме комітети завдяки наданим їм можливостям постійно контролювати діяльність виконавчої влади можуть запобігати надмірній концентрації влади в руках виконавчих структур, які мають природну властивість до зростання чисельного складу і перебирання на себе більшості повноважень з державного управління.

Верховна Рада України через комітети може домогтися, щоб виконавча влада здійснювала закріплену в законах волю народу і виконувала найважливіші завдання демократичної влади – забезпечувала стратегічні пріоритети розвитку суспільства та короткотермінові пріоритети через затвердження щорічного бюджету.

Слід зазначити, що досі не вироблено оптимальної системи законодавчої діяльності Верховної Ради України. Оскільки серед функцій Верховної Ради України важливе місце займає саме законодавча, то виявлення недоліків та визначення перспективних напрямів її здійснення є нині актуальним. Аналізуючи стан законодавства, можна сказати, що для нього характерні нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів, окремих їх норм щодо врегулювання певних суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість частини законодавчих актів, їх декларативність, несформованість механізму реалізації тощо. Спонтанний розвиток законодавства України значною мірою зумовлений безплановістю законодавчої діяльності. Для вправлення становища доцільно було б перевести цю діяльність на рейки державної програми законодавчих робіт України, яка б відображала як загальні напрями розвитку законодавства (стратегію законотворчості), так і напрями розвитку його окремих галузей. Державна програма законодавчих робіт має стати методологічною основою для складання Верховною Радою України поточних і перспективних планів у сфері законодавчої діяльності. Окрім того, рік-у-рік збільшується кількість законодавчих ініціатив, внесених на розгляд Верховної Ради України, половину з яких парламент не встигає розглянути, чим порушує конституційне право суб'єктів законодавчої ініціативи. До речі,

схожа ситуація складається у США, де необмежене право членів Конгресу США вносити законопроекти спричиняє появу тисяч законопроектів – до 20 000 – за один дворічний період. Члени шведського парламенту так само можуть вносити «пропозиції» без формального дозволу, але тільки на початку сесії [3]. Більше того, законодавчі процедури в парламенті України не містять конкретно визначених строків проходження законопроектів через його органи. У зв'язку з цим необхідно визначити порядок надходження пропозицій, їхню черговість, оскільки ні чинний регламент, ні законопроекти про організацію роботи Верховної Ради України цього не визначають.

До речі, Конституції країн світу визначають різних суб'єктів законодавчої ініціативи. У Японії, наприклад, провідна роль у законодавчому процесі належить уряду. Законопроекти до парламенту подаються урядом і Дослідницькою радою керівної партії. У Конгресі США це право належить лише конгресменам і сенаторам [7].

Щоб законодавство було дієвим, необхідно, щоб воно відповідало основній меті – вирішувало економічні, соціальні, політичні та інші завдання, визначені Конституцією України, відповідало сучасним вимогам, дійсності та ефективно працювало. Для цього можна визначити пріоритетні напрями законодавчої діяльності Верховної Ради України, зокрема, прийняття конституційних законів, що стосуються удосконалення всіх гілок державної влади і місцевого самоврядування, реформування системи правоохоронних органів; ратифікація міжнародних договорів та приведення українського законодавства у відповідність до загальновизнаних норм міжнародного права, європейських конвенцій; законів екологічного спрямування, що забезпечують правовий режим використання природних ресурсів; законів у соціальній сфері тощо.

Крім того, існує низка проблем, пов'язана з удосконаленням повноважень Верховної Ради України. Наприклад, для підвищення відповідальності членів Кабінету Міністрів України за результати їх діяльності не лише перед Президентом, а і перед Верховною Радою України можна внести зміни до ст. 87 Кон-

ституції України, що дало б змогу Верховній Раді України розглянути питання про відповідальність чи недовіру не лише Кабінету Міністрів в цілому, а й щодо окремих його членів, що спричиняє припинення їх повноважень [4].

На нашу думку, проблема правопорядку та депутатської дисципліни у Верховній Раді України також потребує вирішення. На сьогодні спостерігається домінування фракційної дисципліни над дисципліною загальнопарламентською і домінування фракційних інтересів чи навіть одноосібних інтересів лідерів парламентських фракцій. Це слід розглядати як одне з основних джерел недоліків у роботі законодавчого органу країни, що виникає, зокрема, внаслідок фізичного блокування пленарної роботи Верховної Ради, що нерідко спостерігається. Як приклад, можна згадати випадок, коли протягом першої – початку п'ятої сесії Верховної Ради 6-го скликання робота Верховної Ради була заблокована 20 разів.

Іншими поширеними видами порушення правил роботи Верховної Ради України є систематичне голосування народних депутатів картками відсутніх колег та пошкодження парламентського обладнання.

Регламент Верховної Ради України передбачає деякі механізми боротьби з порушеннями норм депутатської етики під час роботи в сесійній залі [1]. Йдеться насамперед про главу 9 Регламенту Верховної Ради України. Наприклад, ч. 4 ст. 51 Регламенту ВРУ регламентує випадок, коли народний депутат висловлює образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції (депутатської групи). У такому разі головуючий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ. Але механізмів покарання за порушення вимог, що стосуються депутатської дисципліни, не передбачається (крім, хіба що, «мертвої» норми щодо позбавлення парламентарів права участі у пленарних засіданнях). Так само не зазначено в Регламенті та Законі України «Про статус народного депутата України» покарання депутатів у разі блокування роботи Верховної Ради або грошове відшкодування депутатами вартості пошкодженого державного майна.

Необхідно зазначити, що домінування фракційної, або коаліційної, дисципліни над дисципліною загальнопарламентською, що має місце в Україні, відсутнє в розвинутих демократичних країнах. У першу чергу це свідчить про існування в цих країнах певної політичної культури. Крім того, важливою складовою забезпечення нормальної повсякденної діяльності парламентів цих країн є існування нормативно визначених механізмів контролю за дотриманням депутатським корпусом професійної дисципліни. Так, у багатьох парламентах світу встановлені різноманітні норми депутатської етики. Як правило, ці норми зафіксовані у регламентах законодавчих органів. Зокрема, у Палаті представників та Сенаті США існують правила, в яких містяться директиви поведінки депутатів та службовців Конгресу. У регламентах Бундестагу ФРН та Національних зборів Франції також містяться відповідні етичні норми. Крім цього, існує практика прийняття спеціальних документів (наприклад, Кодекс поведінки для членів Парламенту у Великобританії), створення органів, які контролюють дотримання депутатської етики.

Обов'язок нагляду за порядком у парламенті (його палатах), як правило, покладається на головуючого. Допоміжними органами часто виступають комітети, у віданні яких перебуває організація роботи парламенту (або його палат), наприклад, регламентні комітети. У деяких країнах додатково створюються спеціальні органи контролю за дотриманням депутатами норм етики. Зокрема, у Великобританії функціонують два комітети: парламентський – Комітет по стандартах та привілеях у Палаті громад, та при уряді Великобританії – Комітет по стандартах у публічній сфері. У США вагому роль у регулюванні відповідних питань відіграє спеціальний комітет Сенату з етики.

У деяких країнах існує так званий інститут парламентських приставів – давня історична традиція. Так, у Великобританії цей інститут діє з 1415 р. Інститут парламентських приставів існує також у США, Канаді, Франції та Японії.

Вважаємо, що зі світового досвіду країн у цій сфері Україна може запозичити корисне та актуальне для ефективної роботи

парламенту, зокрема, щодо створення спеціальних органів контролю за дотриманням депутатами норм етики.

Перелік дисциплінарних покарань, які можуть бути застосовані до депутатів-порушників у демократичних країнах, різноманітний – від простого попередження головуючого до виключення депутата.

Наприклад, у Франції до депутатів Національних зборів застосовуються такі санкції: заклик до порядку; заклик із занесенням до протоколу; винесення осуду; винесення осуду з тимчасовим виключенням – депутату забороняється брати участь у засіданнях палати на один місяць (правило 71 розділу XIV «Процедурних правил Національних зборів») [7].

Використання механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарного заходу передбачене, зокрема, у США, Великобританії, Канаді, Португалії, Бразилії, Індії. Цей крайній захід може бути застосований, у тому числі, якщо депутат звинувачується в неетичній поведінці або якщо він тривалий час не бере участі у роботі парламенту. Вважаємо, що такий досвід, безумовно, може стати в нагоді й Україні.

У Португалії (тут кількість прогулів визначається регламентом Асамблеї) депутат втрачає свій мандат, якщо так і не зміг зайняти своє місце в парламенті до його четвертого засідання або якщо був відсутній чотири пленарних засідання. На подання пояснень стосовно відсутності в депутата є лише п'ять днів. Рішення про виключення депутата ухвалюється відповідним комітетом та Бюро парламенту. Якщо це рішення оскаржене депутатом протягом 10 днів – проводиться таємне голосування Асамблеї з цього питання [6].

В Індії максимальний дозволений період прогулів для депутатів становить 60 днів (не враховуються дні перерв між сесіями або перерви роботи Парламенту під час сесії, якщо така перерва тривала більше чотирьох днів).

У Бразилії серед причин дострокової втрати депутатом свого мандата зазначене визнання його дій несумісними з поняттям депутатської гідності та якщо депутат пропустив поспіль 1/3 чергової сесії (відпустки та відрядження, затверджені Палатою,

не враховуються). Виключення депутата має бути підтримане абсолютною більшістю депутатів відповідної палати.

У країнах, які зазнали впливу англійської правової системи, палати парламентів задля дотримання «чистоти» своїх рядів та підтримки авторитету представницького органу наділені досить широкими повноваженнями щодо виключення зі своїх рядів депутатів, які були звинувачені у не гідній їхнього статусу поведінці.

У США палати Конгресу мають значну самостійність відносно визначення причин, характеру, строку та процедури так званого «вигнання» своїх членів (у цій країні розрізняють «вигнання» і «виключення» народних представників). Згідно з п. 2 розд. 5 ст. 1 Конституції США член Конгресу може бути «вигнаний» з Сенату (якщо він сенатор) або з Палати представників (якщо він конгресмен) після схвалення такої резолюції двома третинами від загальної кількості членів відповідної палати. У згадуваній статті Конституції говориться: «Кожна палата може визначати правила процедури та карати своїх членів за порушення норм громадської поведінки, а при підтримці двох третин – виключати членів зі свого складу». «Вигнання» у США розглядається як самостійний парламентський дисциплінарний засіб, необхідний для цілісності, дієздатності та збереження авторитету цього інституту державної влади [8]. І хоча сама процедура «вигнання» застосовувалася в історії США вкрай рідко, деякі конгресмени добровільно подавали у відставку, побоюючись, що цей дисциплінарний захід може бути використаний проти них [5]. Проте саме існування такого положення має запобіжний характер, оскільки стримує депутатів від порушення норм депутатської етики та дисципліни.

Проблемою парламенту є також його слабка консенсусна природа. Прийняття закону має бути результатом переговорів та консенсусу коаліції та опозиції. Втілення в практиці українського парламентаризму такого процесу узгодження позицій стане свідченням демократизації, а також допоможе законопроекту «визріти в стінах парламенту», оскільки в процесі обговорення та дискусій одна сторона завжди вказуватиме на законо-

давчі упушення та недоопрацювання законопроекту, запропонованого іншою частиною парламенту, а остання, у свою чергу, буде виправляти ці помилки і недоробки, що в результаті дасть змогу одержати досконалий текст закону. Тобто парламент – це той майданчик обговорень, де в результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу народжується закон, що відповідає суспільному благу. На жаль, нині маємо ситуацію, коли Верховна Рада України не є представником інтересів усього суспільства, а лобіює інтереси окремих соціальних груп. Але народні представники – парламентарі мають розуміти, що структура публічної влади повинна працювати для народу і за його дійсною волею. Лобіюванню інтересів економічної «псевдоеліти» спричиняє, по-перше, невіршеність питання щодо конституційної відповідальності народних обранців; по-друге, допустимість із боку держави постійного маніпулювання думкою виборців щодо економічних реформ; по-третє, відсутність контрольних механізмів щодо виконання передвиборчих обіцянок з приводу скорочення кількості народних депутатів і зняття їх недоторканності. Отже, неузгодженість комплексу проблем щодо юридичної відповідальності народних депутатів та загалом усієї Верховної Ради України як представницького органу послаблює дієвість функціонування парламенту як органу народного представництва в державі. Тільки загальнодержавний представницький орган народу має право трансформувати волю українського народу в державну волю шляхом прийняття законів.

На нашу думку, актуальним для запозичення є також досвід країн, у яких правом законодавчої ініціативи користується певна кількість громадян, що мають право голосу.

Варто звернути увагу на те, що в Італії правом законодавчої ініціативи, крім офіційних інституцій, володіє народ. Він здійснює це право шляхом внесення постатейно змін до розробленого законопроекту від 50 000 виборців. В Австрії народна законодавча ініціатива повинна бути підтримана 100 000 громадян, а в Іспанії – 500 000.

У Швейцарії народна ініціатива повинна бути підтримана 100 000 громадян, які мають право голосу. Право законодавчої

ініціативи громадяни мають з конституційних (але не із законодавчих) питань. Пропозиція може стосуватися тільки часткового перегляду Конституції. Федеральні збори у дворічний строк вирішують питання про те, приймати народну ініціативу чи не приймати. Якщо буде позитивне рішення, то парламент виносить проект статті на всенародний референдум. Якщо парламент не згоден з законопроектом, він може його відхилити або винести на референдум свій власний проект з цього питання [3].

Проблема недоторканності народних депутатів України постійно обговорюється у пресі, а також народними депутатами у Верховній Раді України. Все це робиться часто без аналізу проблеми, з чисто популістськими цілями.

Мотивуючи свої виступи, громадяни України у засобах масової інформації, як правило, стверджують, що «право недоторканності депутатів» не зафіксовано в конституціях більшості країн або передбачає зовсім інші ознаки цього привілею. Насправді, право недоторканності депутатів зафіксоване у різній формі у конституціях переважної більшості країн. Щоправда, ознаки цього привілею різні. У багатьох країнах імунітет депутата не діє поза межами парламенту, в момент скоєння злочину, а в ряді країн він діє завжди. Депутат позбавляється права недоторканності парламентом. В Україні ж статус недоторканності народних депутатів є абсолютним [3]. Практично будь-яке порушення громадського порядку народним депутатом залишається без покарання, що впливає з аналізу законодавства, зокрема ст. 80 Конституції України [2].

У переважній більшості країн депутати позбавляються імунітету на пленарному засіданні простою або кваліфікованою більшістю голосів. Проте є і простіші процедури. Так, у Великій Британії члени Палати громад можуть бути позбавлені імунітету за рішенням спікера.

Значений досвід теж може стати корисним для запозичення Україною.

Узагальнюючи викладене, можна підсумувати, що існує чимало корисного, що можна впровадити у практику діяльності парламенту України – Верховної Ради для її ефективної ді-

ральності та задля вирішення проблем, які існують сьогодні. Допоможе у цьому зарубіжний досвід розвинених країн, які вже перевірили дієвість таких механізмів подолання проблем на власних законодавчих органах.

Список використаних джерел

1. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 10.02.2010 // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17.
2. Конституція України від 28.06.96 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
3. Кислий, Павло, Вайз Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду [Текст] / Павло Кислий, Чарльз Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
4. Ярмиш, О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Сербогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002 .
5. Maskell, Jack. Report for Congress: Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office – 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lieberman.senate.gov/documents/crs/recalls&removals.pdf>.
6. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic. Article 3 Loss of seat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf.
7. Rules of procedure of the National Assembly [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap_14.
8. The Constitution of the United States of America. Art. I. Section 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.articlei.html#section5>.

Стаття надійшла 12 березня 2013 р.

В. А. Величко, В. И. Будакова

Пути улучшения функционирования парламента Украины

Анализируются проблемы функционирования парламента Украины и предлагаются пути совершенствования работы Верховной Рады Украины в соответствии с международными стандартами.

Ключевые слова: *парламент, ветви власти, комитеты парламента Украины, полномочия парламента, право законодательной инициативы, неприкосновенность народных депутатов, депутатская этика.*

V. Velychko, V. Budakova

Ways of improvement the functioning of the Parliament of Ukraine

The paper analyzes the problems in the functioning of the Parliament of Ukraine and the ways of improvement of the Verkhovna Rada of Ukraine in accordance with international standards.

The problem of the role of parliament in the system of powers in the modern state with a republican parade today is very important because of the rule of law in post-Soviet space and the introduction of modern democratic standards of social development.

Shortcomings of existing representative democracy is largely due to the diffusion of power, resulting in fuzzy line between the higher authorities. Due to such uncertainties and emerging crises. This points to the special importance of the problem of stability of the government in connection with the continued existence of parliamentarism. Indeed, one of the main mechanisms of government stability and a parliament as a legitimate basis of constituent power of the people.

One of the most important features of a democratic society and the state is functioning parliament – a body of popular representation, the work of which depends on the effectiveness of the entire state mechanism. Since, unfortunately, currently facing some problems in the structure and the sole body of legislative power in Ukraine – the Verkhovna Rada of Ukraine, it seems important research topic, especially given the international experience in this field. It should be noted that the dominance of factional or coalition, the discipline of discipline zahalnoparlamentskoyu taking place in Ukraine, not in the developed democracies. First of all, it is the result of these countries a political culture. In addition, an important part of normal daily activities parliaments of these countries is the existence of an established mechanisms for monitoring compliance MPs discipline of professional conduct. Yes, in most parliaments in the world established various rules Ethics. Typically, these rules enshrined in regulations legislature. In particular, in the House of Representatives and the U.S. Senate have rules that contain the ethical guidelines of conduct members and employees of Congress. The Rules of the Bundestag of Germany and the French National Assembly also contains relevant ethical standards. In addition, there is the practice of making special instruments (for example – Code of Conduct for Members of Parliament in the UK), the creation of bodies that monitor compliance with Ethics.

Thus, summarizing the above, we can conclude that there is a lot of useful that can be implemented in practice of the Parliament of Ukraine – Parliament – for its effective operation and for solving problems that exist today. This will help the international experience of developed countries that have tested the effectiveness of mechanisms to overcome data problems on their own legislatures.

Keywords: *Parliament, the branches of government, the committees of the Parliament of Ukraine, the powers of the parliament, the right of legislative initiative, the inviolability of people's deputies, parliamentary ethics.*