



Ірина Звездешка,

юрисконсульт

товариства з обмеженою відповідальністю

«Лідер-трейдинг»

УДК 342.537.1

Проблеми оптимізації парламентських процедур

Нині нагальною є проблема перегляду правового статусу органів державної влади, місцевого самоврядування, у зв'язку з чим раз по разу анонсуються чергові етапи конституційної реформи. Правова система в сучасний період державотворчих процесів не задовольняє ні громадян, ні політичну еліту, ні інститути громадянського суспільства. Важливо, аби до розбудови демократичної держави долучилися не лише громадські інституції, як це часто трапляється у вітчизняній історії, але й органи держави, наділені владними повноваженнями і призначення яких зводиться саме до запровадження нових засад конституційного ладу. Особливе місце серед таких органів належить парламенту.

Вихідні принципи Основного Закону визначають роль і місце легіслатури у механізмі держави та форми взаємодії з іншими елементами цієї системи. Реалізація законодавчим органом свого соціального призначення є похідною від його представницького характеру. Народ як джерело конституційної влади уповноважує парламент на здійснення народного суверенітету, не перетворюючи його, втім, на повновладну інституцію. Подальший розвиток пра-

вового статусу значною мірою пов'язаний з оптимізацією виконання парламентських процедур, покликаною трансформувати значення легіслатури в державознавчій доктрині.

Теоретичну основу досліджуваної тематики висвітлювали О. М. Булаков, В. Б. Ісаков, І. В. Котелевська, Д. О. Пашенцев, В. М. Протасов, А. В. Савоськін, Б. А. Стародубцев та ін.

Метою даної статті є проведення аналізу можливості покращання ефективності реалізації парламентських процедур шляхом надання пропозицій щодо оптимізації сучасного стану теорії і практики.

Попри очевидну слабкість парламентських традицій, перші кроки парламентаризму у новітній історії викликають підтримку і надії громадян. Україна «вступила на конституційний шлях і є сподівання, що будь-які перепони, які зустрічаються на шляху, не завадять реалізувати конституційний лад у всій його повноті... Хвиля народного ентузіазму не повинна змінитися розчаруванням» [1, с. 6-7].

Традиційно парламент у юридичній науці аналізується як важливий інститут сучасної держави, системоутворюючий компонент в контексті

розуміння ліберальної державності і демократії [2, с. 6]. Його роль є настільки важливою, що сам демократичний державний устрій називають парламентським [3, с. 15; 4, с. 105]. Орган народного представництва впливає на кожну з гілок влади і знаходить баланс інтересів в рамках своєї компетенції, що стає особливо помітним при вираженні суспільних потреб.

Парламент є не ідеальною установою, його роботі притаманні численні недоліки. Не випадково продовжуються суперечки стосовно того, чи правомірно ототожнювати парламент і народ, вигоди депутатів і виборців, чи не занадто велика ціна приватних невідповідностей даних величин [5, с. 118]. Але, не зважаючи на згадані виклики, саме парламент і парламентаризм як система організації політичної влади є невід'ємними ознаками демократичного політичного режиму в його сучасному ліберальному розумінні [6, с. 17].

Нині керівна роль легіслатури в системі державно-організованої влади передбачає схильність уряду до прийняття і виконання рішень на основі парламентської більшості; здатність управляти в умовах багатопартійності і «балансувати» на межі конституційності завдяки простоті процедури відсторонення вищого органу виконавчої влади; мінімальну загрозу військового перевороту; розвинені тенденції до забезпечення підтримки з боку громадянського суспільства за допомогою раціональної процедури формування органів держави (за наявності стійкої партійної більшості) [7, с. 30-31]. Важливе соціальне призначення законодавчої інституції породжує необхідність пошуку нею прийнятних компромісів, узгодження інтересів всіх суб'єктів здійснення парламентських процедур.

Верховна Рада України реалізує функції, що є сукупністю послідовно вчинених, регламентованих детально законодавством діянь; спрямовані на досягнення результату – об'єкта

інтересу; реалізуються завдяки правовим засобам; поширюють дію на визначене коло осіб; регламентовані час і місце вчинення окремих діянь та процедури в цілому. При цьому важливо аби правові засоби забезпечення не характеризувалися кабальними методами впливу – слід максимально задіювати так звані регуляторні засоби «процедурного самозахисту». Правові засоби варто взаємопов'язувати і взаємопогоджувати на принципах системного застосування [8, с. 130-131].

Як орган державної влади парламент функціонує у чіткій відповідності із законодавством. Тобто державно-правовий характер його статусу визначається такими ознаками: реалізуються функції держави з урахуванням інтересів держави; повноваження виконуються спеціально сформованим органом, якому передано частину повноважень держави і який діє від імені держави; функціонування повинно здійснюватися в межах компетенції, встановленої законами та іншими правовими актами [9, с. 5, 134-135]. Відповідно надання парламентаріями різного роду консультацій, фахових висновків, лобювання інтересів певних політичних сил чи бізнесових структур при розробці рішень парламенту нормативного і ненормативного характеру, вплив на реалізацію кадрових призначень, вчасне і якісне ведення документообігу (наприклад, здійснення технічних правок тексту нової редакції чи усунення суперечливих одна одній частин різних правових актів з метою уникнення неточностей застосування норми) повинно бути позбавлено самодіяльності і виконуватися у відповідності з правовим статусом державного органу, регламентованим матеріальним і процесуальним законодавством. Тоді у цих випадках державно-владні повноваження не будуть реалізовуватися з порушенням закону.

З огляду на вищесказане вважаємо неприйнятним здійснення парламентом таких процедур, які не пе-

редбачені законодавством. Наприклад, переголосування по декілька разів питання порядку денного з метою їх ухвалення, «кнопкодавство», голосування картками відсутніх народних обранців тощо. При цьому, якщо останні два діяння є відверто порушеннями закону, то перший приклад ніби-то повинен призвести до позитивного результату, хоча він є фактичним примусом. На нашу думку, його не можна віднести до усталеної практики парламентської діяльності, як, наприклад, привітання іменинників на початку ранкового пленарного засідання, з причини настання в результаті його застосування юридично значимих наслідків. Тому слід парламентаріям чітко дотримуватися правового принципу «дозволено те, що прямо передбачено законом».

Безперечно, законодавець не може передбачити ідеальний порядок функціонування інституції. Проте наявність суб'єктивного права за визначенням не може унеможливити нехтування ним. Процесуальні зловживання слід вірно кваліфікувати за певними критеріями наявності чи відсутності порушень, наслідків, які стали результатом реалізації тих чи інших прав. Запровадження відповідальності повинно спричинити перспективу розуміння посадовими особами заборони вчинення дій, не гарантованих законом [10, с. 14].

Для успішної професійної діяльності парламентаріїв важливою є належна фахова підготовка та постійне її удосконалення. З метою оптимальної відповідності службовців зростаючому за рівнем напруженості і складності процесу діяльності в законодавчому органі відбуваються різного роду навчання. Наприклад, мають місце тренінги, присвячені модернізації системи документообігу, (вересень 2015 року) – проходженню документів в Апараті, письмовим зверненням громадян у Верховній Раді, роботі з депутатськими запитами та протокольними дорученнями Верховної Ради, особливостям

електронного документообігу в Апараті і використанню програмно-технічного комплексу «Архів». Одним із нововведень декларується сканування всіх документів, які надходять до Верховної Ради (надалі вони вивчатимуться в електронному вигляді). Під час сканування документів одночасно будуть заноситися їхні реквізити і ставитися дата розгляду.

Також керівництво парламенту пропонує диференціювати документи на типові і нетипові, на основі чого буде встановлено порядок їх проходження. Після того як документи будуть опрацьовані, вони погоджуватимуться в електронному вигляді і тільки кінцевий варіант, який буде виходити з Верховної Ради, переноситиметься на папір, матиме підпис і саме він відправлятиметься адресатам.

Новації стосуються і використання електронних підписів. Планується змінити систему ідентифікації користувачів, кожен з яких з метою безпеки інформації матиме доступ лише до своєї категорії документів. В подальшому взагалі ініціюється запровадження системи дистанційної роботи з паперами [11]. Вищезазначені кроки дозволять заощадити час і матеріальні ресурси при роботі з матеріалами, покращити звітність щодо їх опрацювання та впровадження результатів у практику парламентської діяльності.

Показовим є також досвід професійної підготовки з основ нормотворчої діяльності, державного управління, європейської інтеграції України, запобігання та протидії корупції й інших проблем державотворчих процесів. Фахівці з Національної академії державного управління при Президенті України, Київського національного торговельно-економічного університету, органів державної влади й керівники структурних підрозділів Апарату на подібних тренінгах висвітлюють актуальні теоретичні питання, а також відпрацьовують навички їх застосування у роботі [12].

Зростанню ефективності виконання парламентських функцій сприятиме посилення фракційної дисципліни, що може проявлятися в одностайності голосування при схваленні рішень законодавчої інституції, висуванні кандидатур на державні посади, розробці проектів правових актів. Нині парламент є об'єктом пильної уваги народу і явне зловживання правами, негідне виконання обов'язків посадовими особами може призвести до соціального вибуху. Формування громадянського суспільства в Україні тісно пов'язано із зростаючою громадською активністю населення. Якщо до 2014 року політичний вибір і легітимність парламенту в основному формувалися не на симпатії до тих чи інших ідеологій, а радше були відгуком на особистість лідера і його найближчого оточення, то зараз ситуація кардинально змінилася. Окрім врахування авторитету, харизматичності і цілеспрямованості лідерів політичних сил, громадяни оцінюють ідеологічну визначеність об'єднання, компетентність і толерантність кандидатів (після виборів – депутатів) та їх помічників [13].

Гостру антипатію викликають народні депутати, які переходять до тієї партії, що має гарантію проходження до парламенту. Подібну категорію осіб у більшій чи меншій кількості можна знайти у кожній політичній силі. Натомість ідеологічно визначені партії, з чітко окресленими цінностями, ідеологією, які визначають програму дій потенційної фракції, стали б тим шансом, що не додавав би розділяючих чинників і, можливо, усував деякі наявні [14].

Партії, які дбають про довгострокову перспективу перебування на політичній арені, повинні запобігати перебуванню в членстві «політичних тушок». Така вимога повинна поширюватися не лише на чинних народних депутатів, але й допоміжний апарат, службовці якого можуть стати кандидатами у парламентарії на наступних виборах.

Загострює проблему і той факт, що пересторога стосується не лише можливості включення таких кандидатів до партійного списку, але й їх проходження до легіслатури по одномандатному округу за сприяння політичних сил. Показовими щодо критеріїв легітимного сприйняття народних обранців є дані соціологічних досліджень. Вони показують очевидне зниження довіри до політиків – 18% респондентів при голосуванні орієнтуються на партійну приналежність, 16% – особисті якості лідера партії, 60% – особисті якості самого кандидата та його оточення [15]. Тобто авторитет ґрунтується на реальних справах конкретної особи.

Позитивним моментом, який вплине на покращання реалізації парламентських процедур шляхом удосконалення правового статусу допоміжних органів, зокрема помічників-консультантів, вважаємо схвалення нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [16]. Документ позбавляє помічників-консультантів народних депутатів статусу державних службовців (Закон набирає чинності з травня 2016 року). Як правило, посади таких помічників обіймали близькі родичі інших парламентаріїв або особи, послуги яких потребували самі народні депутати (при цьому часто такі службовці безпосередніх посадових обов'язків не виконували і зараховувалися на роботу лише заради стажу державної служби; вони могли навіть не перебувати в Україні і роками не брати заробітної плати, віддаючи її народному депутату шляхом оформлення зарплатної банківської картки, – персональний підбір кандидатур на посаду помічника, організацію їх роботи та розподіл місячного фонду оплати праці згідно із законодавством здійснює особисто народний депутат України). Новосхваленим Законом помічники-консультанти переведені в розряд працівників патронатної служби, які покликані сприяти здійсненню багатогранної і складної діяльності Вер-

ховної Ради України. Новація позбавить додаткових фінансових навантажень на державний бюджет (маються на увазі виплати державним службовцям, їх пенсійне забезпечення), полегшить звільнення з роботи недбалих помічників, які нині обіймають посади з поширенням на них дії Закону «Про державну службу» (державного службовця важче звільнити, аніж звичайного працівника), уможливить прийняття на роботу справді фахових працівників, здатних виконувати професійне навантаження («золота молодь» звільнить посади через неспроможність та високі вимоги до кандидата, які ще зростуть). Народний депутат як публічна посадова особа, обирається строково і, відповідно, його помічники також не повинні наділятися певними соціальними перевагами.

Проте, вважаємо, слід підняти заробітну плату поміщикам-консультантам, оскільки перегляд передбаченого нині рівня посадових окладів працівників апарату спровокує плінність висококваліфікованих кадрів, брак досвідчених фахівців і, відповідно, суттєве погіршення законодавчого органу. Для таких службовців заробітна плата є основним джерелом доходів і її незадовільний обсяг не забезпечить належного рівня життя і поставить за межу виживання їхні родини. Оплата праці повинна відігравати стимулюючу функцію і мотивувати до зайняття вакантних посад, тим паче, що її диференціація залежить від кваліфікації та фактичних результатів роботи. Заплановані кадрові зміни не повинні мати масового характеру. У межах реформування системи допоміжних інституцій фінансова винагорода має стати інструментом заохочення вдосконалення та підвищення якості справочинства, реалізації конституційно визначених повноважень Верховної Ради України [17, с. 6; 18, с. 6].

Новим Законом встановлено, що час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при

присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу. Проте працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право у порядку, визначеному для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсу (ч.ч. 5-6 ст. 92 Закону «Про державну службу»). Нагадаємо, що на даний час спецперевірка осіб, які зараховуються на державну службу, проводиться лише один раз – при першому зарахуванні на державну посаду.

Негативною практикою, яку варто змінювати, є обрання парламентаріями своїми поміщиками родичів і бізнесових партнерів. Серед помічників також можна виявити осіб, які мають безпосередній зв'язок з органами державної влади і місцевими самоврядуваннями, оскільки раніше працювали у відповідних структурах і зберегли можливість контактувати з колишніми колегами чи на даний час мають родинні стосунки з посадовцями зазначених інституцій. Прямої заборони таких призначень законодавство не містить, проте на практиці непоодинокими є випадки формального оформлення цих осіб на роботу в апарат парламенту без виконання ними посадових обов'язків. Крім того, такі особи можуть призначатися депутатом відповідальними за співпрацю з певним державним органом, на рішення якого можуть впливати з метою винесення неправомірного рішення на користь парламентарія. Особливо гострою постає проблема у мажоритарних виборчих округах, в яких помічники лобіюють не лише політичні, але й майнові та інші приватні інтереси народного обранця. Депутат у таких випадках постає службовцем з необмеженими владними можливостями фінансового, організаційного характеру та реаль-

ною загрозою застосування адміністративного ресурсу.

Помічниками-консультантами, на яких поширювалася дія закону про державну службу, могли призначати колишніх представників органів державної влади, які підпадали під люстраційні санкції чи внаслідок неправомірних дій були позбавлені права призначатися на зазначені посади вироком суду. При цьому таких осіб спочатку оформлювали за строковим трудовим договором з метою уникнення спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» [19], а через місяць після офіційного зарахування переводили на посади державних службовців [20, с. 15-16].

Варто також нормативно заборонити залучення до виконання обов'язків помічників-консультантів працівників Апарату (неофіційний

спосіб або оформлення на посади на громадських засадах, про що повідомляється на сайті законодавчого органу на персональних сторінках парламентаріїв у рубриці «помічники-консультанти»). У такий спосіб деякі працівники Апарату примудряються поєднувати виконання своїх безпосередніх штатних обов'язків і функції помічників кількох парламентаріїв [21, с. 15], що безперечно не сприяє якості виконуваних обов'язків.

Висновки. Проблема ефективного функціонування парламенту є актуальною для України і зарубіжних країн. Якість реалізації парламентських процедур залежить не лише від фахового нормативного закріплення, але й професійного кадрового забезпечення, здатного чітко виконувати вимоги законодавства. Під час виконання ними повноважень пріоритет інтересів є очевидним – держави.

Список використаних джерел

1. *Исаков В. Б.* Парламент, власть, общество / В. Б. Исаков // Парламентаризм : проблемы теории, истории, практики : сб. науч. статей. – М. : Юрлитинформ, 2010. – С. 5-13.
2. *Котелевская И. В.* Современный парламент / И. В. Котелевская // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 5–13.
3. *Стародубцев Б. А.* Буржуазная демократия в теории и на практике (политико-правовой анализ механизма буржуазной демократии) / Б. А. Стародубцев : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук. – Свердловск, 1966. – 41 с.
4. *Стародубцев Б. А.* «Рационализация» парламентской системы в капиталистических странах Европы / Б. А. Стародубцев // Советское государство и право. – 1984. – № 7. – С. 105-112.
5. *Токарев А. И.* Из истории представительной демократии в России / А. И. Токарев // Социально-политический журнал. – 1993. – № 5-6. – С. 118-121.
6. *Пашенцев Д. А.* Парламентаризм и демократия / Д. А. Пашенцев // Парламентаризм : проблемы теории, истории, практики : сб. науч. статей. – М. : Юрлитинформ, 2010. – С. 13–23.
7. *Современный парламент : теория, мировой опыт, российская практика* / под общ. ред. О. Н. Булакова. – М. : Эксмо, 2005. – 320 с.
8. *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 144 с.
9. *Савоськин А. В.* Представительная (законодательная) власть в России : история и современность : монография / А. В. Савоськин ; Урал. ин-т экономики, управления и права. – Нижний Тагил : Центр подготовки персонала Евраз-Урал, 2010. – 224 с.

10. *Беляєва К.* Мати право – тонка справа / К. Беляєва // Закон і бізнес. – 2015. – № 30 (1224). – 25-31 липня 2015. – С. 14.
11. *В Апараті* Верховної Ради України відбувся семінар щодо впровадження електронного документообігу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
12. *В Апараті* Верховної Ради України розпочалося підвищення кваліфікації працівників, які працюють перший рік на державній службі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
13. *60 %* громадських організацій в Україні вмирають на етапі створення [Електронний ресурс] // Тиждень.ua. – 7 травня 2011 р. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/news/21958>.
14. *Сучасна* політична ситуація та проблеми в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://5ka.at.ua/load/politologija/suchasna_politichna_situacija_ta_problemi_v_ukrajini_referat/48-1-0-24774.
15. *Доверие* к непарламентским партиям растет, – социальное исследование [Електронний ресурс] // новости@mail.ru. – Режим доступу: <https://news.mail.ru/politics/23398591/?frommail=1>.
16. *Про* державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
17. *Колішній В.* За межею виживання / В. Колішній // Закон і бізнес. – 2015. – № 18 (1212). – 2-15 травня 2015. – С. 6.
18. *Писарев О.* Мета виправдовує ставлення / О. Писарев // Закон і бізнес. – 2015. – № 18 (1212). – 2-15 травня 2015. – С. 6.
19. *Про* запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
20. *Грищенко І. В.* Проблемні питання функціонування допоміжних служб парламенту / І. В. Грищенко // Право та державне управління. – 2015. – № 3 (20). – С. 14-17.
21. *Грищенко І. В.* Конституційно-правовий статус помічника-консультанта народного депутата України / І. В. Грищенко // *Leges et Vita*. – 2015. – № 10. – С. 13-16.

Звоздецька І. В. Проблеми оптимізації парламентських процедур

Аналізуються проблеми реалізації парламентських процедур і пропонуються можливі шляхи покращання ситуації. Підсумовується, що зростання фахового рівня підготовки народних обранців, залучення на посади помічників-консультантів справжніх фахівців, посилення фракційної дисципліни сприятиме ефективності виконання соціального призначення парламентом України.

Ключові слова: парламент, ефективність, народний депутат, парламентська процедура, правова держава, закон, право.

Звоздецкая И. В. Проблемы оптимизации парламентских процедур

Анализируются проблемы реализации парламентских процедур и предлагаются возможные пути улучшения ситуации. Суммируется, что рост профессионального уровня подготовки народных избранников, привлечение на должности помощников-консультантов настоящих специалистов, усиление фракционной дисциплины будет способствовать эффективности выполнения социального назначения парламентом Украины.

Ключевые слова: парламент, эффективность, народный депутат, парламентская процедура, правовое государство, закон, право.

Zvozdetska I. Optimization problems of parliamentary procedures

This article analyzes the problems of the implementation of the parliamentary procedures and suggests possible ways to improve the situation. Summarized that the growth of professional level of training of the deputies, the attraction for the posts of assistants-consultants who are experts, strengthening factional discipline will contribute to the effective implementation of social purpose by the Parliament of Ukraine.

Key words: parliament, efficiency, MP, parliamentary procedure, legal state, laws, rules.