

**Олуйко Віталій Миколайович,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, заслужений юрист України,  
голова Хмельницького обласного тер-  
риторіального відділення Антимоно-  
польного комітету України.

**Олуйко Віталій Николаевич,**  
доктор наук по государственному  
управлению, профессор, заслуженный  
юрист Украины, председатель Хмель-  
ницкого обласного территориального  
отделения Антимонопольного коми-  
тета Украины.

**Vitaliy Mykolayovych Oluyko,**  
Doctor of Public Administration, Profes-  
sor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of  
Khmelnitsky regional territorial office of  
the Antimonopoly Committee of Ukraine.



---

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

**Анотація.** Проаналізовано сучасний стан виборчої системи України. Розкрито значення та місце народного депутата України в парламенті, проаналізовано ідею запровадження в Україні інституту заступників народних депутатів з урахуванням досвіду інших країн для визнання законотворчості факультативною функцією парламентарів, висвітлено проблеми реалізації цієї ідеї. Наведено проблеми правової культури народних депутатів, спотворене виконання ними безпосередніх обов'язків, підкреслено необхідність посилення моральної відповідальності за результати законотворчості, недопущення зловживання правом народними депутатами України. Відзначено 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.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРАИНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

**Аннотация.** Проанализировано современное состояние избирательной системы Украины. Раскрыто значение и место народного депутата Украины в парламенте, проанализировано идею введения в Украине института заместителей народных депутатов с учетом опыта других стран для признания законотворчества факультативной функцией парламентариев, освещено проблемы реализации этой идеи. Приведены проблемы правовой культуры народных депутатов, искаженного выполнения ими непосредственных обязанностей, подчеркнута необходимость усиления моральной ответственности за результаты законотворчества, недопущения злоупотребления правом народными депутатами Украины. Отмечено отсутствие системного подхода к изменениям 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.

## SOME PROBLEMS OF UKRAINIAN PARLIAMENTARISM

**Abstract.** 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. Present the problem 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. The autor 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.

**Постановка проблеми.** Посилення уваги до проблем парламентського права України пов'язане, по-перше, із сучасною ситуацією в Україні, де спостерігається “ланцюгова реакція” вибуху проблем, закладених ще у 2014 р. По-друге, з досвідом роботи народним депутатом України четвертого скликання. І, по-третє, практикою викладання навчальної дисципліни “Парламентське право України”.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі наукові та практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти проблеми українського парламентаризму вже знайшли своє відображення у працях як українських, так і зарубіжних дослідників: В. Дмитрушка, Дж. С. Міль, В. Олуйко, М. Могунова, Л. Кривенко, В. Лугового, О. Кушніренко, Т. Слинько, В. Мельниченко та ін.

**Мета статті.** Узагальнення науково-теоретичних підходів до визначення деяких проблем українського парламентаризму.

**Виклад основного матеріалу.** 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. На сьогодні це реальна проблема як “на місцях”, так і в центрі, в самому парламенті України. Очевидно, що не здійснилася заповітна ідея (пророцтво) “пропорціоналістів” — політичне структурування суспільства і набуття реального всеукраїнського статусу основних політичних сил.

Більшість громадян України нині дистанціюються від політики, боляче “опікшись” після “Революції гідності”, тому їх вже не цікавлять навіть яскраві проекти політичних партій. Люди прагнуть заспокоєння політичних подій, які залишилися, по суті, регіональними партіями, і які не намагаються особливо долати міжрегіональні кордони.

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

Повертаючись до проблем парламентаризму, постає наступне 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 кілька днів пакет законів для країни, ми перейшли до іншої крайності — парламент заповнений колишніми бізнесменами та відданими апаратниками, які замість необхідності законотворчості керуються політичною доцільністю [1].

Свого часу, після Великої Жовтневої революції 1917 р., 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.

Нині, схоже, народні депутати також повні цієї “революційної правосвідомості”, якою вони сподіваються виправдати власну недбалість по відношенню до народу та самовпевненість по відношенню до 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 у період їхньої відсутності. Така ідея не нова. Її вже давно запровадили і з успіхом використовують у Нідерландах, Швеції, Естонії, Люксембурзі, Норвегії та інших країнах. Запровадження інституту заступників народних депутатів — це визнання парламентарів передусім політичними суб'єктами, і визнання законотворчості факультативною функцією парламентарів. На час відсутності депутатів цю важливу для країни функцію від їхнього 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 в комітеті майже не буває [2].

Уже звичною стала і 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 призначатися фахівці своєї галузі. Однак ця ідея, яка чудово працює в інших країнах, на нашу думку, не спрацює в Україні. Зважаючи на рівень правової культури народних депутатів України, заступниками народних депутатів могли б стати особи, які б не виконували тієї функції, яку на них було б покладено. Адже помічники народних депутатів України виконують більш обслуговуючі побутові функції, ніж реально допомагають у здійсненні функцій депутатів.

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

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

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

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

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

Навіть з поверхового аналізу сучасної законопроектної роботи Верховної Ради України можна зробити висновок, що для законотворчої діяльності потрібен професійний рівень. У більшості ж народних депутатів України рівень правової культури відповідає побутовому або буденному рівню.

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

Звичайно, серед парламентарів є носії професійного рівня правової культури. Насамперед це 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. Прикладом такого лобіювання є, зокрема, Сімейний кодекс України, який спочатку був частиною Цивільного кодексу України, але згодом завдяки діям вченого і народного депутата Зорислави Ромовської став окремим кодифікованим актом [4].

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

Серйозною проблемою законодавчого процесу є також розгляд важливих законопроектів у “трикутнику влади”: 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 вже багато років, їхнього вступу у законну силу чекають навіть пересічні громадяни, не кажучи вже про безпосередніх “адресатів” цих законів. Проте неузгодженість

позицій з певних питань постійно наштовхує проекти зазначених законів чи на недостатню підтримку залу, чи на вето Президента України [5].

Існування різних поглядів на проекти таких важливих законів є нормальним явищем у цивілізованих країнах. Однак в Україні, м'яко кажучи, дивує неспроможність 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 говорити про зловживання парламентарями правом законодавчої ініціативи, а також правом депутатської недоторканості (що, до речі, було гостро сприйнято суспільством, тому питання зняття недоторканості стало важливою засадою багатьох передвиборчих програм).

Народним депутатам набагато легше скористатися формою закону для лобіювання своїх власних інтересів, ніж добиватися прийняття відповідного підзаконного нормативно-правового акта. Тому законодавчі ініціативи часто втрачають ознаки нормативності і набувають індивідуалізованого характеру. Велика частина проектів законів попередньо не призначені для того, щоб стати зако-

ном. У багатьох випадках це просто рекламний хід народного депутата.

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

Проте на один бік вирішення частини цих проблем хотілося б звернути увагу, а саме — завершення конституційної реформи.

У грудні 2004 р. Верховною Радою України було прийнято зміни до Конституції України.

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

Другим етапом, викладеному в 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 15.07.97). Якщо конкретно, то передбачалася 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 дало б можливість розпочати в Україні повноцінну адміністративно-територіальну реформу, потреба в якій вже “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 р., продовження реформи щодо місцевого самоврядування вже не викликало активності та зацікавленості, і реформа “загубилась” у політичних подіях.

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

Усе це свідчить про те, що й на сьогодні відсутній системний підхід до зміни Конституції. Ще Леонід Петрович Юзьков наголошував, що не можна однобічно 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 тепер намагаються знову “підлатати дірки”.

Конституція — це Основний закон, який має бути завершеним правовим актом. Бажано, щоб одночасно зі змінами до Конституції приймалися й 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?

Адже суспільство вже втратило логічний ланцюжок інтриг, а 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 нині заплатити український народ за цю стабільність і передбачуваність у державі?

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

Ціна стабільності з кожним днем зростає. І невдовзі може так статися, що люди погодяться “заплатити” за стабільність демократією, свободою слова і прагненням до прозорості й чесності в 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. *Конституція* України (зі змін. від 2004 р.). [Електронний ресурс]. — [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

2. *Європейська* хартія місцевого самоврядування // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / [за заг. ред. А. П. Зайця]. — К.: Вид. дім “ІнЮре”, 2002. — С. 225–231.
3. *Нікколо Макіавеллі*. Державець. [Електронний ресурс] / Макіавеллі Нікколо. — Режим доступу: [www.makarenko.me/11-17-2009-knigi](http://www.makarenko.me/11-17-2009-knigi)
4. *Законодавство* України: проблеми вдосконалення: зб. наук. пр. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — Вип. 7. — 291 с.
5. *Олуйко В. М.* Парламентське право України: проблеми теорії та практики / В. М. Олуйко. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 216 с.

МАУП