



УДК 328.1:005.73:174](477)

## ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

**А. В. Любченко,**

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри державної політики та суспільного розвитку, Національна академія державного управління при Президентові України

Стаття присвячена визначенню та науковому обґрунтуванню пріоритетних напрямів удосконалення парламентської культури в Україні. У статті аналізуються сучасні виклики науки державного управління й виявляються шляхи реформування парламентської культури в Україні та якості її парламентського корпусу. Автором систематизується й обґрунтовується зміст таких основних компонентів знань у сфері українського парламентаризму, як: парламентська культура; етика поведінки народних депутатів України; відповідальність народних депутатів України. Досліджуються нові механізми налагодження ефективної роботи Верховної Ради України. Пропонується посилення відповідних компонентів знаннями про міжнародний досвід та світові традиції парламентської культури. Визначено шляхи розв'язання системних проблем парламентської культури в Україні.

*Ключові слова:* парламентаризм, парламентська культура, відповідальність народних депутатів України.

**A. V. Lyubchenko,**

Ph.D in Public Administration, Candidate Doctor of Science, Department of Public Policy and Social Development, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### TOWARDS ESTABLISHING A PARLIAMENTARY CULTURE IN UKRAINE

This article focuses on definition and scientific basis for priorities of further improvement the Parliament culture in Ukraine. Analyses a modern scientific challenges of State Administration (governance) in Ukrainian and establishes ways of reforming the Parliament culture in Ukraine, Member of Parliament quality (characteristics). Systematized (organized) and justify the content of the knowledge in the area of parliamentarism as Parliamentary culture, ethics and responsibility of People's Deputy in Ukraine. Offers to enhance the listed above elements by knowledge about international experience and world tradition in a Parliamentary culture.

*Key words:* parliamentarism, Parliamentary culture, responsibility of People's Deputies in Ukraine.

**А. В. Любченко,**

кандидат наук государственного управления, докторант кафедры государственной политики и общественного развития, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

### ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОЙ КУЛЬТУРЫ В УКРАИНЕ

Статья посвящена определению и научному обоснованию приоритетных направлений усовершенствования парламентской культуры в Украине. В статье анализируются современные вызовы науки государственного управления в Украине и выявляются пути реформирования парламентской культуры в Украине и качества ее парламентского корпуса. Автором систематизируется и обосновывается содержание таких основных компонентов знаний в сфере украинского парламентаризма, как: парламентская культура, этика поведения народных депутатов Украины, ответственность народных депутатов Украины. Исследуются новые механизмы эффективной работы Верховной Рады Украины. Предлагается усиление соответствующих компонентов знаниями о международном опыте и мировых тенденциях парламентской культуры. Определено пути разрешения системных проблем парламентской культуры в Украине.

*Ключевые слова:* парламентаризм, парламентская культура, ответственность народных депутатов Украины.

**Постановка проблеми.** У процесі політичних трансформацій сучасна Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління. Водночас системні проблеми українського парламентаризму й надалі залишаються нерозв'язаними. До найважливіших з них, які по-

требують комплексного дослідження, можна віднести, зокрема, парламентську культуру.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Основні проблеми вітчизняного парламентаризму досліджували

© Любченко А. В., 2016

В.Гошовська [1], П.Кислий [2]. Значну увагу політичній культурі та парламентській етиці приділила Т.Василевська [3]. Уточненням сутності парламентської культури займався Ю.Древаль [4]. Питання депутатської етики також розроблялися такими українськими дослідниками, як А.Когут, який досліджував етичне та правове регулювання поведінки парламентарів [8], та О.Климович [11]. Парламентську культуру як напрям демократизації суспільства розглядає у своїх публікаціях Ю.Ломжець [5].

Водночас проблемам парламентської культури та шляхам її вдосконалення поки що не надається належної уваги з боку вітчизняних науковців, тому актуальність обраної теми дослідження не викликає сумнівів.

**Метою цієї статті** є аналіз функціонування парламентської культури та її особливостей в сучасній Україні. Виходячи із цієї мети автором було поставлено такі завдання:

- проаналізувати зміст і сутність парламентської та політичної культури в Україні;
- розкрити міжнародний досвід з формування та розвитку парламентської культури в розвинених країнах Європи;
- визначити шляхи подолання парламентської кризи в Україні.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Парламентська культура як предмет наукового дослідження вивчена в українській науці недостатньо. За радянських часів проблема парламентської культури практично не досліджувалася, а сама парламентська культура була лише складовим елементом в однопартійній політичній культурі, заснованій на комуністичній ідеології. Отже, загальноприйнята точка зору на сутність парламентської культури в сучасній Україні досі не сформована. При цьому погляди науковців на парламентську культуру в Україні є досить різними.

Наприклад, Ю.Древаль визначає парламентську культуру як сукупність сталих моделей (форм) політичних орієнтацій і поведінки, що виходять з корпоративних інтересів і значною мірою впливають на функціонування суб'єктів парламентського процесу [4].

На думку Ю.Ломжець, парламентська культура може розглядатися у широкому та вузькому розумінні [5].

У широкому розумінні – це частина політичної культури суспільства, тобто це ставлення суспільства в цілому до політики, що знаходить своє втілення в таких актах, як, наприклад, вибори, референдуми, заснування та участь у громадських організаціях тощо.

У вузькому розумінні – це безпосередньо поведінка депутатів під час парламентських засідань, спілкування із засобами масової інформації, звернення до громадян та все інше, що стосується публічної поведінки депутата, тобто публічна поведінка депутатів у парламенті, регламентована та врегульована парламентським регламентом і традиціями поведінки в законодавчому органі.

На нашу думку, парламентську культуру можна розглядати як сукупність цінностей, методів, підходів, засобів та моделей поведінки учасників парламентських відносин. Тому буде правильним охарактеризувати парламентську культуру, застосовуючи такі підходи.

1. *Юридичний.* Парламентська культура є звітом формально обов'язкових правил поведінки, затверджених на законодавчому рівні.

2. *Соціально-психологічний.* Парламентська культура є прямим результатом розвитку особистих якостей народних депутатів, їх попередньої, соціальної адаптації в суспільстві та подальшої під час виконання представницьких функцій у парламенті.

3. *Політичний.* Парламентська культура виступає одним із базових елементів політичної культури і тому загальнополітичні тенденції в державі неодмінно відбиваються на становленні її традицій.

Ключовою проблемою парламентської культури, на наш погляд, є відсутність “цементациї” традицій парламентської культури в Україні, що є невідворотним наслідком змін виборчого законодавства перед парламентськими виборами та форми державного правління після них.

Утім рівень парламентської культури в Україні перебуває на критично низькому рівні й через низку інших причин, на яких маємо наголосити окремо.

Насамперед це пов'язано з ескалацією фізичних протистоянь між народними обранцями в сесійній залі українського парламенту, блокуванням парламентської трибуни, бійками, образами та іншими виявами насильства в стінах парламенту, парламентським абсентеїзмом та проблемою неперсонального голосуванням тощо.

Спинимось на цих проблемах та шляхах їх розв'язання докладніше.

Основою парламентської культури народних депутатів України є поведінка в сесійній залі парламенту. У цьому сенсі надзвичайно важливим є вдосконалення механізмів дотримання народними депутатами України норм правопорядку. Пропонуємо два основних шляхи для проведення такої реформи.

### 1. Посилення контролю за правопорядком під час сесій Верховної Ради України та засідань її комітетів.

На жаль, ні в Конституції України, ні в Законі України “Про статус народного депутата України” чи Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” на сьогодні відсутні достатні механізми (запобіжники), які дають змогу впливати на народних обранців та запобігати їх правопорушенням. Також досі не врегульовано статус посадових осіб правоохоронної сфери, які мали б законні повноваження щодо застосування сили до народних депутатів України для припинення ними протиправних дій. На наше переконання, для вирішення цього питання корисно було б звернутися до зарубіжного досвіду Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, США, Канади, Японії, Південної Кореї та інших країн, у парламентах яких подібні проблеми вже давно розв’язано.

Так, виконання повноважень для підтримки правопорядку в парламентах провідних європейських держав здійснюється спеціальними службами, укомплектованими службовими особами не із числа депутатів. Наприклад, у парламенті Великої Британії функціонує спеціальний підрозділ, який забезпечує правопорядок у сесійній залі – Служба парламентського пристава. Деякі з європейських країн також мають схожі положення про спеціальні служби, які допомагають головному стежити за порядком та виконують певні церемоніальні функції. В Італії це – черговий караул, у Франції та Німеччині – парламентська поліція. Функціонують спеціальні служби і в парламентах США, Канади, Японії, Південної Кореї тощо.

На нашу думку, у сучасній Україні вже давно прийшов час для впровадження подібного механізму для припинення ганебних явищ фізичних протистоянь у сесійній залі Верховної Ради, які значно дискредитують Україну на міжнародній арені. Утім, не викликає сумнівів, що ефективність такої реформи безпосередньо пов’язана з належним законодавчим підґрунтям.

У цьому сенсі заслуговує на увагу законопроект № 3518 від 24 листопада 2015 р., ініційований народним депутатом України В.Кривоухомком. На сьогодні цей законопроект усе ще перебуває на стадії попереднього опрацювання у відповідному Комітеті Верховної Ради України [7]. Складно не погодитися, що шляхом запровадження Служби парламентського пристава Верховної Ради України, працівники якої будуть наділені повноваженнями вживати до народних обранців заходи

примусу з метою видалення порушника із зали засідань, у межах та в спосіб, що не допускають завдання шкоди здоров’ю особи, яка видаляється, та не посягаючи на її честь і гідність, з’явиться можливість припинення протиправних дій народних депутатів України та шанс на відновлення встановленого порядку і чітких правил роботи парламенту.

Утім, є й інші думки. Так, Голова Верховної Ради України А.Парубій вважає запровадження інституту парламентських приставів у Верховній Раді України передчасним [10].

### 2. Розробка ефективних механізмів відповідальності народних депутатів України за вчинені ними правопорушення.

Не викликає заперечень те, що невід’ємною складовою парламентської культури є культура опозиції та партійна культура, адже залежно від того, чи зможуть народні депутати України знайти консенсус зі своїми колегами та опонентами, залежить майбутнє успішне голосування в сесійній залі. Отже, бійки, образи та інші вияви неповаги і насильства стосовно колег, а також парламентський абсентеїзм є неприпустимими у Верховній Раді України – парламенті однієї з європейських держав.

У цьому сенсі докорінних реформ потребує сама сутність відповідальності народних депутатів України за неетичну поведінку, парламентський абсентеїзм та інші несумісні зі статусом народного обранця дії.

Надзвичайно корисним з огляду на це може стати досвід розвинених країн, зокрема Франції, Німеччини, США, Великобританії, Канади. Наприклад, у французькому парламенті депутат Національних Зборів, відносно якого були застосовані дисциплінарні санкції, може додатково позбавлятися до половини свого депутатського утримання за період від одного до шести місяців. Рішення про максимальний строк покарання приймається, зокрема, у разі, якщо депутат перешкодив свободі дебатів та голосування в Національних Зборах. Штрафні санкції проти американських сенаторів є дещо меншими і становлять третину від їхньої заробітної плати. Член бундестагу Німеччини, який порушив регламент під час дебатів, може бути покликаний до порядку, “названий за прізвищем” головою, або ж може позбутися права виступати під час конкретних дебатів. За більш серйозні порушення член парламенту може бути тимчасово відсторонений від участі в дебатах або оштрафований на суму до 2000 євро [8]. Також існує низка дисциплінарних заходів за порушення правил декларування інтересів, прий-

нятих у Бундестазі (від простого попередження до штрафу в розмірі піврічної зарплати).

Окремо варто спинитися на практиці використання механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарного заходу, який передбачено у США, Великобританії, Канаді, Португалії, Бразилії, Індії. Цей крайній захід може бути вжитий, у тому числі, якщо депутата було звинувачено в неетичній поведінці, або якщо він тривалий час не бере участі в роботі парламенту.

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.

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 є несумісним із поняттям депутатської гідності та якщо депутат пропустив поспіль 1/3 чергової сесії (відпустки та відрядження, затвержені палатою, не враховуються). Виключення депутата має бути підтримане абсолютною більшістю депутатів відповідної палати.

Ураховуючи вищезазначене, не викликає сумнівів необхідність прийняття Верховною Радою України розгалуженого механізму санкцій, які також можуть бути застосовані до народних депутатів України за різні види порушень залежно від ступеня тяжкості.

З урахуванням вищезазначеного міжнародного досвіду пропонуємо запровадити такі три рівні санкцій, які можуть бути застосовані до народних депутатів України за різні правопорушення.

1. **Дисциплінарні:** попередження та видворення із сесійної зали парламенту на строк від одного до кількох засідань, яке може бути застосовувано головуючим за дрібні порушення: виступ з місця або за трибуною без дозволу головуючого, використання нецензурної лексики в сесійній залі, використання мегафонів та внесення до сесійної зали і розміщення в ній агітаційних друкованих

матеріалів, дронів та інших сторонніх предметів, які не стосуються роботи народних депутатів.

2. **Матеріальні.** Застосовуються головуючим до народних депутатів України за істотні правопорушення: блокування парламентської трибуни, псування майна Верховної Ради України.

3. **Найвищі.** Відсторонення від участі в засіданнях Верховної Ради України на одну чи кілька сесій або дострокове припинення депутатського мандата. Застосовуються головуючим за згодою половини парламенту в разі відсутності народного депутата України на засіданнях парламенту більше чотирьох разів, установлення фактів неперсонального голосування, нанесення тілесних ушкоджень народним депутатам України та службовому персоналу Верховної Ради України.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проведений нами аналіз актуальних проблем парламентської культури в Україні дає змогу зробити висновок, що українська парламентська культура все ще перебуває на етапі свого становлення та характеризується, передусім, відсутністю сталих традицій парламентаризму, які вже давно мають провідні світові демократії. Подальші дослідження та імплементація європейського досвіду, традицій, культури поведінки депутатів та розгалуженої системи форм відповідальності за її порушення мають увійти до дорожньої карти на шляху утвердження традицій парламентської культури в Україні.

З метою налагодження ефективної роботи Верховної Ради України, якій тривалий час заважають низка факторів, у цілому несумісних з європейськими стандартами парламентаризму (бійки, блокування, насильство, неперсональне голосування), що суттєво блокують розвиток парламентської культури в Україні, пропонуємо:

– закріпити на конституційному рівні інститут парламентського пристава в Україні;

– внести до законодавства України зміни в частині впровадження розгалуженої системи відповідальності народних депутатів України дисциплінарної, матеріальної з позбавленням депутатського мандата або без нього.

Водночас остаточне рішення щодо внесення відповідних змін до законодавства України із зазначених питань неодмінно потребуватиме широкого громадського обговорення, проведення ретельного дослідження в науково-експертних колах та має бути предметом подальших наукових досліджень.

## Список використаних джерел

1. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 464 с.; Т. 2. – 340 с.
2. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – Київ : Абрис, 2000. – 414 с.
3. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики [Електронний ресурс] / Т. Е. Василевська. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/03.pdf>.
4. Древалю Ю. Д. Політична культура як базовий неінституціональний чинник парламентаризму [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древалю. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/4/03.pdf>.
5. Ломжець Ю. В. Розвиток парламентської культури як напрямку демократизації суспільства / Ю. В. Ломжець // Наукові праці : наук.-метод. журн. – 2010. – Т. 149. – Вип. 137. – С. 37–41. – (Серія “Політологія”).
6. Любченко А. В. Європейський досвід інституту парламентаризму та можливості його впровадження в Україні / А. В. Любченко // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 16 трав. 2013 р. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 124–166.
7. Проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення правопорядку під час роботи Верховної Ради України від 24.11.2015 № 3518 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57195](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57195).
8. Когут А. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України (Policy Paper) [Електронний ресурс] / А. Когут, О. Савчук. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf>.
9. Росієнко М. І. Абсентеїзм та його вплив на становлення парламентаризму [Електронний ресурс] / М. І. Росієнко. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/2/06.pdf>.
10. “Лад у залі ВР мають наводити не пристави, а самі нардепи – Парубій” [Електронний ресурс] / Інформаційне агентство “Інтерфакс-Україна”. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/350828.html>.
11. Климович О. Етика парламентарів, або що робити щоб законслухняність не втратила сенс / О. Климович // Парламент. – 2011. – № 3. – С. 74–82.

## References

1. Hoshovs'ka, V.A. (ed.) (2012), *Osnovy vitchyznianoho parlamentaryzmu: pidruchnyk dlia studentiv vyschykh navchal'nykh zakladiv* [Basics of national parliamentary system: a textbook for university students], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
2. Kyslyj, P. and Vajz, Ch. (2000), *Stanovlennia parlamentaryzmu v Ukraini: na tli svitovoho dosvidu* [Formation of parliamentarism in Ukraine against the background of international experience], Abrys, Kyiv, Ukraine.
3. Vasylevs'ka, T.E., “Codes of conduct for MPs as tools to support ethics”, available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/03.pdf> (Accessed 10 October 2016).
4. Dreval', Yu.D. (2010), “Political culture as a basic institutional factor of parliamentarism”, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/4/03.pdf> (Accessed 27 September 2016).
5. Lomzhets', Yu.V. (2010), “The development of parliamentary culture as the direction of democratization of society”, *Naukovi pratsi*, vol. 149, issue 137, Politology Series, pp. 37–41.
6. Liubchenko, A.V. (2013), “The European Institute of parliamentary experience and the possibility of its implementation in Ukraine”, *Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta ievropejs'ka intehtratsiia Ukrainy* [Modernization of Public Administration and European Integration of Ukraine], *Materiialy naukovo-praktychnoi konferentsii za mizhnarodnoiu uchastiu* [Proceedings of the scientific and practical conference with international participation], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine, 16 May 2013, pp. 124–166.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine, (2015), Draft Law of Ukraine “On amendments to some laws of Ukraine to ensure public order during the work of the Verkhovna Rada of Ukraine” as on 24.11.2015 № 3518, available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57195](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57195) (Accessed 28 August 2016).
8. Kohut, A. and Savchuk, O., “Ethical and legal regulation of conduct of parliamentarians: international experience and proposals for Ukraine (Policy Paper)”, available at: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf> (Accessed 15 September 2016).
9. Rosiienko, M.I. (2011), “Absenteeism and its impact on the development of parliamentarism”, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/2/06.pdf> (Accessed 11 September 2016).
10. Ukraine News Agency “Interfax-Ukraine” (2016), “Order in the Verkhovna Rada of Ukraine has to be provided not by police officers, but by deputies themselves – Parubij”, available at: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/350828.html> (Accessed 17 October 2016).
11. Klymovych, O. (2011), “Ethics of parliamentarians, or what to do so that orderliness does not lose its sense”, *Parlament*, vol. 3, pp. 74–82.