

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Наталя КОЛОДЯЖНА
Світлана МАТВІЄНКО
Марія КОВАЛЬ
Наталя МАТВІЄНКО
Олександр СИНЬООКИЙ

При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»
обов'язкове.

Підписано до друку 22.12.2008.
Формат 60x84/8.
Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.
Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ТОВ ВО «Юстініан»

ВЕРСТКА

Артур АКОПЯН

ДРУК

РПГ «Інтертехнологія», 01054,
м. Київ, вул. Воровського, 34г



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2009

Вступне слово стор. 2

Тема

1. Парламентський контроль: проблеми та шляхи
підвищення ефективності стор. 4

2. Статус народного депутата України: проблеми та шляхи
удосконалення стор. 17

Додаток

Тези виступів учасників засідання Експертного клубу
журналу «Часопис «ПАРЛАМЕНТ» на тему «Реформування
конституційного ладу в Україні. Представницький
мандат народного депутата України» стор. 27

Тема

3. Участь громадськості у законодавчому процесі:
проблеми та шляхи підвищення ефективності стор. 33

4. Діяльність парламентського апарату:
проблеми та шляхи підвищення ефективності стор. 48

Вступне слово: *І. Когут*

Автори досліджень: *О. Чабаненко, Д. Ковриженко, А. Євгенєва, Н. Колодяжна*

У реалізації проекту
також взяли участь: *О. Кириченко, С. Матвієнко, М. Коваль, Н. Матвієнко,
О. Синьокий, В. Шрамович*

Видання здійснюється в межах проекту
«Підвищення ефективності українського парламентаризму»,
що реалізується за підтримки
Вестмінстерської фундації за демократію
(Westminster Foundation for Democracy)



ВИВЧАЄМО ПАРЛАМЕНТ



**Ігор
КОГУТ,**

*Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Якщо уважно пошукати в мережі Інтернет, то можна з подивом довідатися, як насправді багато поважних інституцій у Європі та світі займаються проблемами парламентаризму. А у нас, у країні з давніми (швидше архетипними) демократичними традиціями, ця тема активно присутня у кандидатських наукових пошуках сотень молодих науковців, але мало представлена на інституційному рівні. Немає спеціальних інститутів, дослідницьких чи освітніх організацій, які б присвятили темі парламентаризму та розвитку парламентської демократії свою програмну діяльність. Поодиноким острівцем уваги до цієї теми є тривала діяльність в Україні Програми Сприяння Парламенту України, фінансована Міжнародним Агентством Розвитку США, деякі проекти фінансовані урядом Канади і нова проектна ініціатива Вестмінстерського фонду за демократію, в рамках співпраці з яким Лабораторія законодавчих ініціатив розпочала реалізацію проекту підготовки та обговорення Білої книги українського парламентаризму.

Я можу помилитися щодо інших ініціатив, але це переважно ініціативи підтримки міжнародних донорських структур чи урядів, і аж ніяк не власний інституційний чи фінансовий потенціал українців. А парламентаризм – це суто європейське явище, що знайшло своє поширення по цілому цивілізованому світі. І сьогодні у Європі та Північній Америці існують десятки інститутів, аналітичних центрів, освітніх установ та медійних ресурсів, що займаються проблематикою парламентів та парламентаризму. Ось, наприклад, у Великій Британії, одній з колисок парламентаризму, сьогодні діють численні установи, спрямовані на вивчення і популяризацію парламентаризму та парламентської демократії. Наведу кілька прикладів подібних інституцій. Найвідоміший британський аналітичний центр та освітній осередок – Hansard Society, що був заснований ще у 1944 році для просування парламентської системи урядування, сьогодні здійснює величезну кількість дослідницьких та освітніх проектів, слугує як дебатний майданчик для обговорення актуальних питань навколо роботи парламенту, конституційних відносин, участі та залученості у політичний процес. На іншому боці океану, у Канаді, успадковуючи традиції Вестмінстерської системи, вже 40 років працює Парламентський центр, покликаний покращувати ефективність представницьких органів по усьому світу. За роки становлення ключових інститутів Європейського Союзу, багато парламентських практик країн-членів було досліджено і знайшло своє застосування у діяльності

унікального по своїй суті Європейського парламенту. Накопичений досвід, експертиза та консультації, а також ідея поширення демократичних цінностей лягли в основу діяльності нещодавно утвореного Офісу з питань поширення парламентської демократії, що функціонує в системі секретаріату Європейського парламенту. І зовсім «свіжий» приклад новоствореного Інституту з питань парламентаризму та демократії у Австрії, що з'явився на базі фракції Християнсько-демократичної народної партії в австрійському парламенті. Європа і світ не перестане жити ідеями парламентської демократії, розвивати та поширювати ключові цінності.

Для нашої країни, що останні 6-7 років перебуває в режимі перманентної конституційної та політичної реформ, вкрай важливо розібратися в основах парламентської демократії, в ключових позиціях та досвіді парламентаризму. Поспішні рішення, поверхові дискусії, брак експертного багажу в цій царині, може позначитися на якості Конституції. Недостатній рівень обізнаності в суспільстві з роллю парламенту та депутатів, функціями та можливостями парламенту, його повноваженнями роблять справу демократичного розвитку України ускладненою.

Публікація цього номеру Часопису Парламент є ще одним з кроків у заповненні лакун в експертному знанні, публічній дискусії та вивченні парламентаризму в Україні. Цим проектом Лабораторія законодавчих ініціатив черговий раз виявляє твердий намір залишатися лідером у дослідженні парламен-

таризму, сприяти належній роботі Верховної Ради України, покращенню інституційної спроможності українського парламенту та розвиткові необхідної законодавчої та експертної бази. Нові можливості, що з'явилися з початком реалізації співпраці Вестмінстерського фонду за демократію та Верховної Ради України, дають нам не лише можливості для впливу на якість парламентського процесу,

розвиток парламентаризму в нашій країні, але й дають шанс усталити і зробити значимими парламентські студії, дослідження, дають Лабораторії законодавчих ініціатив спроможність інституалізувати справу поширення парламентської демократії та громадянської освіти, національної дискусії щодо ролі парламенту і шляхів покращення його функціонування. ■

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

Верховна Рада України здійснює свої контрольні повноваження як безпосередньо (шляхом заслуховування звітів Кабінету Міністрів України, проведення «години запитань», парламентських слухань), так і через свої органи (комітети, тимчасові слідчі комісії), окремих народних депутатів, а також органи зі спеціальною компетенцією (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункову палату).

Протягом останніх років відбулись суттєві позитивні зміни у напрямі удосконалення правової основи функціонування парламенту та його органів. Зокрема – зміни до Конституції суттєво розширили кадрові та контрольні повноваження законодавчого органу; Верховною Радою України було прийнято новий Регламент, нову редакцію Закону «Про комітети Верховної Ради України», Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Все це, створює належний «фундамент» для підвищення ефективності реалізації законодавчим органом своїх контрольних повноважень.

У той же час, можливості подальшого підвищення ефективності парламентського контролю певною мірою звужуються недоліками чинного законодавства у відповідній сфері. Саме визначенню таких основних недоліків, а також можливих шляхів їх усунення, і присвячено цей документ.

Існуючі проблеми правового регулювання контрольних функцій парламенту досліджено у 6 окремих розділах, виділених за критерієм суб'єктів реалізації відповідних функцій.

Напрацьовані пропозиції стосовно вирішення конкретних проблем правового регулювання парламентського контролю не є остаточними – згідно із задумом авторів цього документа вони мають бути винесені для подальшого громадського обговорення, доопрацювання та відображення остаточного варіанту пропозицій у конкретних законодавчих актах. При підготовці зазначених пропозицій враховано практичний досвід функціонування Верховної Ради України, вимоги міжнародних документів, а також зарубіжні підходи до вирішення окреслених у документі проблем.

Удосконалення контрольних процедур, що здійснюються безпосередньо парламентом

Опис проблеми

Конституція та Регламент Верховної Ради України визначають декілька форм контрольної діяльності, яка здійснюється безпосередньо парламентом: 1) розгляд звітів і доповідей Кабінету Міністрів (стаття 228 Регламенту), 2) проведення «години запитань до Уряду» (стаття 229 Регламенту); 3) проведення парламентських слухань (статті 233–236 Регламенту). Одним з найбільш важливих результатів здійснення парламентом контрольних повноважень є порушення питання про відповідальність уряду (порядок підготовки та розгляду цього питання визначено ст.ст. 231–232 Регламенту). Правове регулювання контрольних повноважень парламенту як органу має низку недоліків:

1. *Недоліки в конституційному регулюванні відносин, пов'язаних з внесенням, розглядом та прийняттям парламентом рішення щодо Програми діяльності Уряду.* Згідно із статтею 114 Конституції діяльність Кабінету Міністрів має цільовий характер – метою його діяльності є насамперед виконання Програми діяльності уряду, схваленої Верховною Радою, а не лише здійснення поточних управлінських функцій.

Однак Основний Закон не дає будь-якої відповіді на питання про те, чи є подання такої Програми на розгляд парламенту правом чи обов'язком Кабінету Міністрів України, якими є наслідки несхвалення цієї Програми, на який строк вона має затверджуватись, чи може парламент скасувати власне рішення про її схвалення. На більшість цих питань відповіді не дає і Закон «Про Кабінет Міністрів України» (стаття 11). Між тим, така неврегульованість має неабияке значення, хоча б з урахуванням того, що предметом щорічних звітів Кабінету Міністрів України перед парламентом є хід та результати виконання Програми діяльності уряду (стаття 228 Регламенту). У статті 87 Конституції закріплено положення, згідно з яким протягом року після дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів парламент не може розглядати питання про його відповідальність. З одного боку, ця норма захищає новосформований уряд від політичного тиску, а з іншого – фактично унеможливорює ефективний контроль за його діяльністю, оскільки будь-які порушення вимог Регламенту щодо підзвітності уряду перед парламентом не тягнуть жодних юридичних наслідків.

2. *Недостатній рівень конкретизації взаємодії з органами, підконтрольними парламенту, які не входять до складу Кабінету Міністрів.* Низкою законів України на окремі органи і установи покладено обов'язок щорічного звітування перед парламентом або ж закріплено підзвітність цих органів та установ перед парламентом. До таких органів відносяться, зокрема, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна, Служба безпеки України, Національний банк України, Генеральна прокуратура, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку тощо. У той же час парламент не має дієвих важелів для забезпечення виконання цими органами обов'язків щодо підзвітності.

3. *Недоліки у регулюванні «години запитань до Уряду».* У ряді країн (Великобританія, Ірландія тощо) запитанням до уряду відводиться або один день на тиждень, або ж по одній годині протягом декількох днів на тиждень. Такий підхід сприяє тісній взаємодії парламенту з урядом, а відтак – підвищує ефективність парламентського контролю. Натомість згідно із статтею 229 Регламенту годині запитань до уряду відводиться лише одна година на тиждень. У багатьох країнах ця форма контролю полягає у заслуховуванні відповідей уряду на попередньо (за 2–5 днів) надіслані письмові запитання, або уточнюючих відповідей до додаткових усних запитань. Коло цих запитань і визначає тематику дня (години) уряду, а також перелік членів уряду, які мають бути присутніми на парламентському засіданні. Водночас згідно з Регламентом Верховної Ради «година запитань» має чітко визначену тематику, Кабінет Міністрів має бути присутнім на «годині запитань» у повному складі, а попереднє письмове повідомлення уряду про зміст запитання, на яке він має дати відповідь, є правом, а не обов'язком ініціаторів запитання (про що свідчить зміст частини шостої статті 229 Регламенту). Ці недоліки регулювання знижують контрольний потенціал «години запитань».

4. *Недоліки у регулюванні парламентських слухань.* Загалом така форма контрольної діяльності парламенту як «парламентські слухання» не набула поширення у зарубіжних країнах – зазвичай контроль у формі слухань здійснюється комітетами, а не парламентом, що сприяє звууженню тематики слухань та ефективному використанню часу. Саме тому існування цієї форми контролю видається досить сумнівним. Крім того, правове регулювання порядку ініціювання та проведення парламентських слухань потребує удосконалення:

- предмети парламентських і комітетських слухань є подібними;
- коло учасників слухань є надмірно широким – до участі у слуханнях запрошуюються всі,

хто подали відповідні заявки до профільного комітету за 5 днів до дня проведення слухань;

- загальна тривалість слухань є короткою – близько 3 годин, з яких близько години відводиться для виступів доповідача, співдоповідача, запитань до них і відповідей на запитання;
- критерії визначення тематики слухань законодавчо не визначено, що призводить до обговорення широких за змістом питань;
- вимоги до рекомендацій слухань, порядок моніторингу їх виконання у Регламенті не конкретизуються, що применшує ефективність цієї форми контролю.

Шляхи вирішення проблеми

1. *До Конституції України слід внести зміни, які передбачатимуть:*

- визначення строку, на який схвалюється Програма діяльності Кабінету Міністрів України (вона, на нашу думку, має схвалюватись на весь період діяльності уряду, – це сприятиме довгостроковому плануванню роботи уряду та запобігатиме уникненню ним відповідальності);
- визначення строку внесення Програми діяльності уряду на розгляд парламенту (або у визначений строк до затвердження персонального складу Кабінету Міністрів, або у визначений строк після призначення 2/3 від складу Кабінету Міністрів);
- визначення строку прийняття парламентом рішення щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів після її внесення на розгляд парламенту;
- наслідки несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (можливими є два варіанти: 1) припинення повноважень уряду; 2) якщо у встановлений строк парламент не прийняв рішення щодо Програми, остання вважається схваленою);

• визначення загальних вимог до Програми діяльності уряду – програма повинна визначати заплановані заходи, а також початок і завершення реалізації кожного з них (щоправда, відповідні положення можуть бути закріплені не в Конституції, а в Законі «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенті Верховної Ради);

- уточнення положень статті 87 Конституції, відповідно до якої питання про відповідальність уряду не може розглядатись протягом року з дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (можливими є два варіанти: 1) виключення зазначеного положення з Конституції; 2) зменшення встановленого строку, наприклад, – до 6 місяців).

2. *Визначення правових наслідків неподання звітів органами, підзвітними перед парламентом.*

У відповідних законах слід передбачити, що неподання у встановлений строк звіту про діяльність органу (СБУ, ФДМУ тощо) є підставою для дострокового припинення повноважень керівника відповідного органу. Можливим є й інший шлях вирішення проблеми, більш притаманний для країн з англосаксонською правовою системою – запровадження юридичної відповідальності за т. зв. «неповагу до парламенту».

3. *Удосконалення положень Регламенту в частині регулювання «години запитань до Уряду».* При цьому зміни до Регламенту можуть передбачати: а) обов'язкову реєстрацію всіх запитань до Уряду в Апараті Верховної Ради України у визначений строк до дня проведення «години запитань»; б) проведення «години запитань» на більш регулярній основі, принаймні – 2 рази на тиждень, або й кожного дня;

в) залучення до участі у «годині запитань» керівників центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких віднесено такі питання (а не всього складу уряду; при цьому визначити конкретних представників на засіданні парламенту має уряд); г) скасування тематичної спрямованості «години запитань» – тематика «години запитань» має визначатись змістом запитань, на які представники урядової адміністрації мають давати відповіді.

4. *Перенесення слухань з парламенту на рівень комітетів.* На нашу думку, доцільності в подальшому існуванні процедури парламентських слухань немає. Більш дієвим інструментом здійснення парламентського контролю, а також дослідження питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, є слухання у комітетах.

Удосконалення регулювання діяльності парламентських комітетів

Опис проблеми

З метою підвищення дієвості контрольної діяльності комітетів необхідно вирішити ряд проблем, серед яких:

- Відсутність науково обґрунтованих критеріїв розмежування компетенції комітетів та визначення їхньої оптимальної кількості. На сьогодні до складу деяких комітетів входять менше 11 членів (4 комітети), в той час як склад низки інших комітетів перевищує встановлені самою Верховною Радою обмеження¹ (таких комітетів 8)². Функціональний розподіл предметів відання комітетів уможливило віднесення аналогічних питань до компетенції різних комітетів. Окремі комітети виділені штучно (що підтверджується кількістю їх членів та обсягом функціонального навантаження) – вони цілком можуть існувати як підкомітети у складі інших комітетів. Прямим наслідком цього є «розпорошування» контрольних повноважень комітетів, збільшення тривалості законодавчого процесу, ускладнення контролю за «галузевими» міністерствами.

- Недостатній рівень публічності роботи комітетів. У багатьох зарубіжних країнах (наприклад, у Польщі, Російській Федерації) всі парламентські комітети мають власні веб-сторінки. В Україні ж така практика відсутня. Чинним законодавством не передбачене обов'язкове оприлюднення планів роботи комітетів, звітів про їхню діяльність, порядку денного запланованих засідань, результатів голосувань на відкритих засіданнях комітетів, протоколів відкритих засідань.

- Недосконалість правового регулювання процедури комітетських слухань. Важливим

засобом реалізації комітетами своїх контрольних повноважень є ініціювання та проведення комітетських слухань. Положення Закону в частині процедури проведення слухань у комітетах є недосконалими: а) повідомлення про дату і місце проведення слухань та питання, що виносяться на обговорення, надсилається лише учасникам слухань (а не розміщується заздалегідь у відкритому доступі); б) загальні критерії «відбору» учасників слухань, загальні вимоги до регламенту слухань Законом не визначено; в) Законом не передбачені обов'язкове попереднє поширення матеріалів до слухань серед їх учасників, які не є депутатами (матеріали видаються відповідним учасникам у день слухань), оприлюднення матеріалів слухань, стенограм виступів учасників.

Шляхи вирішення проблеми

З метою підвищення ефективності здійснення парламентськими комітетами своїх контрольних повноважень доцільно:

1. Провести функціональне обстеження системи комітетів в цілому, оптимізувати їхню кількість та розподіл функціонального навантаження між ними (на основі обґрунтованих критеріїв).

2. Внести до Закону зміни, спрямовані на посилення прозорості функціонування комітетів, удосконалення порядку проведення слухань у комітетах:

- передбачити створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України;

- передбачити обов'язкове занесення до протоколів засідань комітетів результатів

¹ Згідно з п. 3 Постанови Верховної Ради України № 4-VI від 4.12.2007 року «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України» до складу кожного з комітетів Верховної Ради України шостого скликання на момент утворення може входити не менше 9 і не більше 20 народних депутатів України, крім Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, до складу якого можуть входити до 30 народних депутатів України.

² Інформацію наведено відповідно до даних, розміщених на веб-сторінці Верховної Ради: http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_komitis

поіменних голосувань (у зв'язку з чим слід внести зміни до статті 44 Закону);

- передбачити оприлюднення на веб-сторінках комітетів у визначений Законом строк: планів роботи відповідних комітетів протягом чергової парламентської сесії; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами актів парламенту; інформації про дату, час, місце проведення відкритих засідань комітетів та слухань у комітетах; річних звітів про діяльність комітетів; протоколів відкритих засідань та результатів голосувань з питань порядку денного відкритих засідань; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань;

- передбачити створення при всіх комітетах громадських рад з метою визначення найбільш

актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності комітетів; визначити загальні принципи формування таких рад та граничну кількість їх членів;

- запровадити процедури громадських консультацій щодо проектів законів, які мають значний вплив на певну сферу суспільних відносин – як шляхом проведення комітетських слухань, так і шляхом визначення строку подання зацікавленими суб'єктами пропозицій до проектів відповідних актів, закріплення обов'язковості оприлюднення таких пропозицій у випадках, якщо вони не містять інформації з обмеженим доступом (практика проведення громадських консультацій є типовою для багатьох демократичних країн).

Підвищення ефективності роботи тимчасових слідчих комісій

Опис проблеми

У багатьох зарубіжних країнах парламентські розслідування здійснюються через слідчі комісії. В Україні статус таких комісій визначається Законом «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15.01.2009 р., а також Регламентом Верховної Ради. Основні проблеми регулювання діяльності слідчих комісій, вплив яких може негативно позначитись на ефективності функціонування цих комісій, полягають у наступному:

- *Нечіткість мандату тимчасових слідчих комісій.* Відповідно до статті 89 Конституції слідчі комісії створюються для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес. При цьому Основний Закон не визначає меж повноважень таких комісій, хоча цілком очевидно, що вони не можуть бути ширшими за межі контрольних повноважень самого парламенту. Не дає чіткої відповіді на питання про межі повноважень комісій і Закон; більш того – з нього прямо випливає, що контрольна компетенція слідчих комісій поширюється практично на всі питання, що становлять суспільний інтерес. Про це свідчить, зокрема, зміст статті 4 Закону, яка фактично поширює контрольну компетенцію комісій на підприємства, установи і організації, об'єднання громадян (ці суб'єкти є непідконтрольними парламенту, а відтак – непідконтрольними слідчим комісіям), а також встановлює досить вузький перелік випадків, за яких слідчі комісії не можуть утворюватись (слідчі комісії не утворюються з питань, віднесених до ком-

петенції інших слідчих комісій, питань здійснення правосуддя, встановлення наявності чи відсутності вини особи у вчиненні злочину).

- *Недосконалість засад формування тимчасових слідчих комісій.* Згідно із статтею 4 Закону комісії формуються за принципом пропорційності представництва фракцій в їх складі. Це створює умови для домінування у складі комісій представників парламентської більшості, що може негативно вплинути на ступінь їх неупередженості.

- *Недостатній рівень публічності роботи тимчасових слідчих комісій.* Оскільки тимчасові слідчі комісії утворюються для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, їх діяльність за загальним правилом має бути відкритою, крім випадків, коли предметом розгляду на засіданнях є інформація з обмеженим правом доступу. Саме такий підхід, до речі, і закріплено у частині четвертій статті 6 Закону. У той же час, відповідно до статті 8 цього ж Закону, матеріали розслідувань, висновки і пропозиції комісії оприлюднюються лише у випадку прийняття парламентом відповідного рішення, а надання інформації з питань діяльності комісії допускається лише у випадку прийняття відповідного рішення самою комісією. Закон також не передбачає оприлюднення протоколів та стенограм відкритих засідань комісій.

- *Закріплення за тимчасовими слідчими комісіями надмірно широких прав.* Окремі положення Закону закріплюють за комісіями повноваження органів виконавчої влади, що суперечить Конституції України: наприклад право вилучати документи (стаття 12, частина друга

статті 18 Закону³), право прийняття рішень про застосування приводу особи на засідання комісії (частина четверта статті 19 Закону) тощо.

- *Невизначеність порядку провадження у справах, що розглядаються тимчасовими слідчими комісіями.* В Законі основна увага приділена регламентації прав комісій та їх членів, а також обов'язків третіх осіб, що має на меті створення належних умов для діяльності комісій. За порушення окремих з цих обов'язків (наприклад, за дачу завідомо неправдивих показань, відмову свідка від давання показань) Кримінальним кодексом України (статті 384 та 385 КК) встановлено кримінальну відповідальність. Однак при цьому Закон чітко не визначає ні учасників провадження, ні їхніх прав і обов'язків у провадженні, на стадій провадження та тривалості цих стадій. Наприклад, відповіді на питання про те, чи може запрошена на засідання особа відмовитись від давання показань щодо себе, скористатись допомогою захисника (адвоката), Закон не дає.

Шляхи вирішення проблеми

Підвищення ефективності контрольної діяльності тимчасових слідчих комісій потребує удосконалення окремих норм Закону «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». На наш погляд, є доцільним:

1. *Визначення меж компетенції тимчасових слідчих комісій.* Оскільки повноваження комісій є похідними від повноважень самого парламенту, предмет парламентських розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, має обмежуватись межами компетенції парламенту. На законодавчому рівні, зокрема, має обмежуватись можливість проведення розслідувань з питань,

віднесених до компетенції підприємств, установ і організацій (оскільки останні не є підконтрольними парламенту), органів, наділених незалежністю від впливу з боку або всіх гілок влади (суди, прокуратура, саморегульвні організації тощо), або незалежністю від парламенту (наприклад, місцеві державні адміністрації).

2. *Зміна порядку формування комісій.* З метою забезпечення неупередженості діяльності комісій у Законі доцільно передбачити, що їх склад формується порівну з представників парламентської коаліції та тих фракцій, які не входять до складу коаліції. Розподіл посад в межах цих часток може здійснюватись на основі принципу представництва фракції у складі відповідно коаліції та фракцій, що не входять до коаліції.

3. *Підвищення публічності роботи комісій.* Доцільно передбачити, що у випадку проведення комісією відкритого засідання, протокол та стенограма такого засідання розміщується на веб-сторінці Верховної Ради України та публікуються в загальнодержавних друкованих ЗМІ. Оприлюднення матеріалів діяльності комісій у повному обсязі має здійснюватись на підставі відповідного парламентського рішення. У Законі також може бути передбачена обов'язковість оприлюднення висновків і пропозицій комісій в частині, що не містить інформації з обмеженим правом доступу.

4. *Уточнення змісту прав комісій.* Комісії повинні реалізовувати права щодо вилучення документів, приводу осіб на засідання тощо не самостійно, а на підставі рішень суду або іншого правоохоронного органу, до компетенції якого віднесено вирішення таких питань.

5. *Уточнення порядку провадження у справах.* Закон має визначити перелік учасників провадження, їх права та обов'язки у провадженні, основні стадії розслідування та тривалість таких стадій.

Підвищення ефективності контрольної діяльності народних депутатів України

Опис проблеми

Народні депутати України реалізують свої контрольні повноваження через запити, звернення та запитання. Основні проблеми у законодавчому регулюванні відповідних форм контролю полягають у наступному:

- *Закон «Про статус народного депутата України» не проводить чіткого розмежування між предметом запитів та звернень.* Основні відмінності між цими формами контролю полягають у порядку їх реалізації та строках розгляду (запит 15 днів, звернення – 10 днів). У той же час законодавством низки зарубіжних країн

таке розмежування проведено. Зокрема, предметом запитів, як правило, є найбільш важливі питання діяльності урядової адміністрації (наприклад в Італії – цілі та мотиви дій уряду, в Польщі – питання принципового характеру, Португалії – питання урядової політики), в той час як предметом звернень (усних та письмових запитань) – решта питань, пов'язаних з поточною діяльністю органів виконавчої влади.

- На відміну від багатьох інших країн, національне законодавство *не обмежує коло питань, які можуть бути предметом запитів і звернень.* У багатьох країнах запити не можуть стосуватись інформації з обмеженим правом

³ Закріплення аналогічного права за Рахунковою палатою було визнано таким, що не відповідає конституції. Див.: Рішення Конституційного Суду України № 7-зп від 23 грудня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Стор. 151.

доступу, особистого життя суб'єкта, якому адресовано запит (якщо ним є посадова особа). У Франції запити не повинні містити обвинувачень адресатів запитів у вчиненні протиправних дій, а у Великобританії – запитань у сфері обороноздатності держави⁴.

- Закон «Про статус народного депутата України» та Регламент Верховної Ради України не передбачають офіційного оприлюднення текстів запитів та відповідей на них в офіційному друкованому виданні парламенту. Практика таких оприлюднень загалом є типовою для демократичних країн.

- На відміну від багатьох зарубіжних країн, національне законодавство не передбачає обов'язкової реєстрації усних та письмових запитань до членів Кабінету Міністрів України та надсилання відповідних запитань Уряду для отримання належних відповідей під час «години запитань до Уряду» (відповідно до статті 229 Регламенту Верховної Ради України опозиційна депутатська фракція може, але не зобов'язана, письмово повідомити членів Кабінету Міністрів про запитання, які їм буде поставлено). Тим самим не забезпечується належна відповідь члена уряду на такі запитання.

Шляхи вирішення проблеми

Для підвищення ефективності реалізації народними депутатами своїх контрольних повноважень доцільно внести зміни до Закону «Про статус народного депутата України» та

Підвищення ефективності парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина

Опис проблеми

Згідно із статтею 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Положення цієї статті розвинуто у Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон) від 23 грудня 2007 року. Основні проблеми регулювання діяльності Уповноваженого, які прямо впливають на ефективність здійснення ним своєї конституційної функції, полягають у наступному:

- *Необмеженість строку граничного перебування Уповноваженого на посаді.* На відміну від багатьох інших країн⁵ (зокрема Литви, Латвії, Польщі, Чехії та ряду інших країн, в яких омбудсман може обиратись на посаду не більш ніж на 1–2 строки підряд) Закон не об-

межує граничну кількість «переобрань» Уповноваженого. Діючий національний омбудсман обіймає свою посаду вже втретє⁶. Відсутність зазначених обмежень є одним із чинників, що не сприяє достатній ефективності функціонування інституту омбудсмана, адже у разі відсутності інших кандидатур і обмежень строку перебування Уповноваженого на посаді, парламент не має іншого вибору, як призначити на посаду ту ж саму особу, навіть якщо її попередня діяльність на посаді не була достатньо ефективною.

- *Відсутність гарантій запобігання «політизації» посади Уповноваженого.* Вимоги щодо несумісності посади Уповноваженого визначено статтею 8 Закону. Остання, однак, не визначає порядку встановлення фактів порушень відповідних вимог. Зі змісту статей 8 та 9 Закону також випливає, що єдиним органом, який має право достроково припинити повноваження омбудсмана, є парламент. Зазначені

до Регламенту Верховної Ради України. Відповідні зміни можуть передбачати:

1. *Проведення більш чіткого розмежування між запитами і зверненнями депутатів.* Доцільно звузити предмет запитів до політичних питань, що мають важливе загальнодержавне значення. У Законі також мають бути визначені загальні вимоги до форми та змісту запитів; при цьому зміст питань, які порушуються в запитах, не повинен виходити за межі конституційної компетенції Верховної Ради України. Предметом звернень можуть бути всі інші питання, вирішення яких віднесено до компетенції органу, якому адресовано звернення. Доцільно передбачити дві форми звернень – письмові запитання (такі запитання статтею 16 Закону «Про статус народного депутата України» визначено як «депутатські звернення») та усні запитання.

2. *Запровадження обліку запитів і запитань, забезпечення оприлюднення у «Відомостях Верховної Ради України» повного змісту запитів і відповідей на них.*

3. *Закріплення в Регламенті Верховної Ради України (стаття 228 Регламенту) обов'язкового попереднього надсилання письмових та усних запитань не менш як за 2 дні до дня «години запитань уряду».* Такий підхід дозволить народним депутатам зосередитись під час «години запитань до Уряду» на заслуховуванні і обговоренні відповідей на задалегідь поставлені запитання Уряду, а також уточнюючих запитаннях для конкретизації отриманих відповідей.

⁴ Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Частина 2. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К., 2006. – С. 89–102.

http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1157628390_ans.pdf

⁵ Зелена книга українського парламентаризму. Інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив, Програма сприяння парламенту України Університету Індіани, США. – С. 54–59. – http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1198772824_ans.pdf

⁶ Див. Постанови Верховної Ради України від 14.04.1998 р. № 214/98-ВР, від 19.06.2003 р. № 959-IV, від 8.2.2007 р. № 621-V

інструменти посилення незалежності Уповноваженого (що в контексті загальноєвропейської практики заслуговують на позитивну оцінку) на практиці призвели до того, що омбудсман у 2006 році грубо порушив вимоги щодо несумісності, отримавши представницький мандат і продовжуючи при цьому зберігати посаду Уповноваженого, що не потягло для нього будь-яких юридичних наслідків.

● *Недостатня прозорість діяльності Уповноваженого.* Закон не визначає будь-яких механізмів забезпечення прозорості діяльності Уповноваженого, окрім опублікування в офіційних виданнях Верховної Ради України щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого (стаття 18 Закону). Як наслідок – протягом тривалого часу навіть Положення про Секретаріат Уповноваженого та Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини були «засекречені» – їх оприлюднення на офіційній веб-сторінці омбудсмана відбулось лише на після винесення Вищим адміністративним судом України Ухвали від 5 квітня 2006 року⁷. На офіційній веб-сторінці омбудсмана розміщено низку його виступів та інтерв'ю, листів подяки Уповноваженому, однак відсутня інформація про конкретні результати роботи, у тому числі – за результатами розгляду звернень громадян, результатів реагування на такі звернення тощо (відповідна інформація може відображатись у доповідях лише у разі, якщо Уповноважений вважатиме це за доцільне); щодо використання бюджетних коштів, структури Секретаріату тощо. Відсутня на сайті також інформація про порядок звернення до омбудсмана, що суттєво спростило б процедуру його взаємодії з громадянами. За весь десятилітній період діяльності омбудсмана на його веб-сторінці було оприлюднено лише 4 доповіді, в той час як за ст. 18 Закону таких доповідей мало б бути 10.

● *Нечіткий мандат Уповноваженого.* У низці зарубіжних країн сфера компетенції омбудсмана окреслена чітко. Наприклад, в Литві контроль омбудсманів не поширюється на Президента, членів Сейму, Уряд, суди, колегіальні органи місцевої влади, у Швеції – на членів парламенту, уряд та міністрів, національний банк, представницькі органи місцевого самоврядування. В Україні Закон не встановлює будь-яких обмежень сфери компетенції Уповноваженого (більше того, з аналізу положень Закону випливає, що межі контрольних повноважень омбудсмана є значно ширшими за межі повноважень самого парламенту), що призводить до виконання невласних для омбудсмана завдань. Наприклад, у 2006 році омбудсман опікувався «інтересами

України та правами екіпажу українського судна «Перекопський», затриманого в Аргентинській Республіці»⁸, забезпеченням пропуску вантажів з Придністров'я до України⁹, незаконним перетином державного кордону кораблем НАТО ВМС США¹⁰.

● *Рамковий характер регулювання провадження у справах.* Закон не визначає підстав відкриття Уповноваженим провадження у справах, направлення звернень «за належністю» до інших органів¹¹, відмови у розгляді звернень, внесення до Конституційного Суду конституційних подань та звернень (Уповноважений за період своєї діяльності правом на звернення до Конституційного Суду скористувався всього 9 разів¹²), процедури і строки провадження у справах.

● *Рамковий характер регулювання внутрішньої організації діяльності Уповноваженого.* Відповідно до статей 10 та 11 Закону, омбудсман самостійно визначає структуру Секретаріату Уповноваженого, розподіляє обов'язки та вирішує інші питання організації роботи Секретаріату, визначає організацію діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого, вирішує питання щодо їх кількості. Такий підхід призводить до концентрації повноважень саме на рівні Уповноваженого, а не його заступників, керівників структурних підрозділів та представників.

● *Невизначеність статусу Уповноваженого у кримінальному, адміністративному та цивільному процесах.* Згідно із статтею 60 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), у випадках, встановлених законом, Уповноважений може звертатись до адміністративного суду із позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Аналогічні за змістом положення закріплено у статті 45 ЦПК України. При цьому закон не визначає випадків, за яких Уповноважений може звертатись до суду та брати участь у відповідних справах, не конкретизує процесуальні права Уповноваженого. Можливість участі Уповноваженого у кримінальному процесі (на будь-якій його стадії) взагалі не передбачена.

● *Неефективність механізмів забезпечення дієвості подань Уповноваженого.* Згідно із статтею 15 Закону, підконтрольні Уповноваженому суб'єкти зобов'язані вжити заходів щодо усунення виявлених порушень у місячний строк з дня внесення подання Уповноваженого. Статтею 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого; проте дія статті поширюється лише на фізичних осіб (відтак колегіальні органи за невиконання вимог Упов-

⁷ Див. Ухвалу Вишого адміністративного суду України від 5.4.2006 р. щодо визнання бездіяльності неправомірною та зобов'язання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надати Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0026760-06&p=1233519205901308>

⁸ http://www.ombudsman.kiev.ua/list_prezudenta.htm

⁹ Див., наприклад, Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Прем'єр-міністру України Ю. І. Єханурову про загрозу порушення прав і свобод громадян України, які проживають у Придністров'ї.

http://www.ombudsman.kiev.ua/p_06_1-5.htm#1

¹⁰ Див., наприклад, Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Генеральному прокурору України О.І.Медведьку щодо порушення кримінальної справи стосовно осіб, які дозволили всупереч Конституції і законам України допуск збройних сил НАТО на територію України 27 травня 2006 року.

http://www.ombudsman.kiev.ua/p_06_1-5.htm#Генеральному_прокурору_України_Олександр_Іванович_Медведьку

новаженого взагалі не можуть бути притягнені до відповідальності). Крім того, законність вимог має встановлюватися судом, що робить реалізацію положень цієї статті практично неможливим.

Шляхи вирішення проблеми

Підвищення ефективності парламентського контролю у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина потребує внесення ґрунтовних змін до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та деяких інших законодавчих актів. Відповідні зміни можуть передбачати:

1. *Обмеження граничних строків перебування Уповноваженого на посаді.* У Законі доцільно закріпити положення, у відповідності до якого одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Уповноваженого більш ніж два строки підряд.

2. *Посилення гарантій неупередженості та позапартійності Уповноваженого.* У Законі слід визначити суб'єкта встановлення фактів, наявність яких може бути підставою для дострокового припинення повноважень омбудсмена. Таким суб'єктом може бути суд. На підставі відповідного рішення суду Верховна Рада України має приймати (зобов'язана прийняти) рішення про дострокове припинення повноважень омбудсмена.

3. *Посилення прозорості діяльності Уповноваженого.* Закон має передбачати (визначати):

- покладення на Уповноваженого обов'язку надавати інформацію у встановлений законодавством строк за інформаційними запитами будь-яких осіб, що не стосуються суті конкретних справ, що перебувають у провадженні Уповноваженого (такі інформаційні запити не повинні розглядатись як втручання у діяльність омбудсмена);

- загальні вимоги до щорічної доповіді Уповноваженого: посилання на випадки порушень прав людини, визначення сфер, в яких відповідні порушення мають найбільш масовий характер, органів влади, порушення прав людини якими є найбільш масовими, кількість та зміст отриманих звернень громадян, результати реагування на звернення за способами реагування, вжиті органами влади заходи за актами реагування, інформацію про обсяг і напрями витрачання Уповноваженим коштів кошторису, пропозиції щодо змін у законодавстві у сфері прав людини, узагальнення результатів реагування органів влади на інформацію, подану у щорічній доповіді за попередній звітний рік тощо;

- обов'язковість оприлюднення всіх щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого в офіційних друкованих виданнях (наприклад, в «Голосі України») та на власній веб-сторінці Уповноваженого;

- обов'язковість оприлюднення на веб-сторінці Уповноваженого внутрішніх актів омбудсмена, звіту про використання Уповноваженим коштів кошторису, інформації про структурні підрозділи Секретаріату та їх функціональну компетенцію, роз'яснення в доступній формі порядку звернення до Уповноваженого з можливістю заповнення відповідної форми звернення в режимі он-лайн;

- створення при Уповноваженому (на сьогодні це є правом, а не обов'язком Уповноваженого) в обов'язковому порядку громадсько-консультативної ради та визначення в Законі принципів її формування та взаємодії з Уповноваженим;

- запровадження щорічного фінансового аудиту Уповноваженого Рахунковою палатою, оприлюднення результатів такого аудиту на веб-сторінках Рахункової Палати та омбудсмена;

- визначення періодичності видання Вісників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (яких за десять років діяльності Уповноваженого було видано лише 5).

4. *Уточнення меж повноважень Уповноваженого.* При визначенні меж компетенції Уповноваженого слід враховувати, що а) контрольна компетенція Уповноваженого не повинна бути ширшою за контрольну компетенцію Верховної Ради; б) Уповноважений не повинен мати адміністративно-розпорядчих повноважень, якими наділяються органи виконавчої влади; в) діяльність Уповноваженого не повинна стосуватись питань політичної доцільності або формування державної політики (такий підхід є поширеним у багатьох країнах). Доцільно також уточнити права омбудсмена та привести у відповідність до Конституції окремі положення статті 13 Закону, яка визначає такі права. Так, закріплення за Уповноваженим права невідкладного прийому Президентом суперечить Конституції¹³. У статті 13 Закону слід уточнити мету присутності омбудсмена на засіданнях відповідних органів влади (така присутність видається доцільною, якщо на засіданнях розглядаються питання, віднесені до компетенції Уповноваженого).

5. *Деталізацію порядку провадження у справах.* Закон має визначати: вичерпний перелік підстав для відмови у розгляді звернення громадянина, а також для направлення такого звернення за належністю до іншого органу, строки та етапи провадження, порядок здійснення про-

¹¹ На практиці це призводить до того, що скарги осіб, засуджених до відбукання покарання у вигляді позбавлення волі, направляються Уповноваженим «за належністю» в Державний департамент з питань виконання покарань «для вжиття заходів». Більш детально див. Євген Захаров. Громадська оцінка державної політики у сфері прав людини. Короткий аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1187590757>

¹² Див. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2000 від 18.10.2000 р. у справі про свободу утворення профспілок, № 6-рп/2001 від 23.05.2001 р. у справі щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України, № 13-рп/2001 від 10.10.2001 р. у справі про заощадження громадян, № 17-рп/2003 від 23.10.2003 р. у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, № 20-рп/2008 від 8.10.2008 р. у справі про страхові виплати, № 3-рп/2009 від 3.02.2009 р. у справі про різницю у віці між усиновлювачем і дитиною, Ухвали Конституційного Суду України: № 3-уп/2003 від 10.09.2003 р. про припинення провадження у справі про обчислення строку тримання під вартою, № 24-у/2004 від 31.03.2004 р. про відмову у відкритті провадження у справі щодо конституційності Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2004 рік» у частині схвалення пункту 5 Пропозицій Верховної Ради України до Основних напрямів бюджетної політики на 2004 рік, № 7-уп/2004 від

22.06.2004 р. про припинення провадження у справі щодо конституційності Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачєвого Закарпатської області».

¹³ Див. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2003 від 10.04.2003 р. у справі про гарантії діяльності народного депутата України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – Стор. 131. – Ст. 789.

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України № 7-зп від 23 грудня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Стор. 151.

¹⁵ Закон України № 3202-IV від 15 грудня 2005 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 14. – Стор. 557. – Ст. 117.

¹⁶ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts.

<http://www.intosai.org/blue-line/upload/limadeklaren.pdf>

¹⁷ Mexico Declaration on SAI Independence.

<http://www.intosai.org/blue-line/upload/issai10mexikodekle.pdf>

¹⁸ За весь період діяльності Рахункової палати не було жодного випадку дост-

вадження (заслуховування заявника, суб'єкта оскарження, дослідження доказів і т.д.), вимоги до змісту подань Уповноваженого, випадки, наявності яких Уповноважений зобов'язаний звернутись до Конституційного Суду з конституційним поданням або зверненням. Потребує також розширення перелік суб'єктів (стаття 16 Закону), від яких Уповноваженому може надходити інформація щодо порушень прав людини.

6. Визначення засад внутрішньої організації діяльності Уповноваженого. У Законі доцільно передбачити:

- створення представництв Уповноваженого у 27 регіонах;

- запровадження предметної спеціалізації заступників Уповноваженого (права дитини, права військовослужбовців, права меншин, рівні можливості чоловіків і жінок тощо) та розмежування безпосередньо в Законі функціональних обов'язків заступників;

- підстави призначення на посади та звільнення з посад заступників Уповноваженого, керівників структурних підрозділів та представників Уповноваженого;

- передачу частини повноважень центрального апарату Уповноваженого на місцевий рівень.

7. Визначення ролі Уповноваженого у кримінальному, адміністративному та цивільному процесі. У цьому контексті статус Уповноваженого може визначатись двояко: або як самостійного учасника процесу – у справах про скасування актів, які обмежують права і свободи людини та громадянина, або лише як представника сторони (у справах про порушення

конституційних прав конкретних осіб). В залежності від цього статусу має визначатись і обсяг прав омбудсмена у відповідному процесі.

8. Підвищення дієвості актів реагування Уповноваженого. Вимоги до форми подань Уповноваженого доцільно визначити безпосередньо в Законі. Резолютивна частина подань повинна мати характер рекомендацій, оскільки Уповноважений не є органом виконавчої влади і не може видавати обов'язкових до виконання приписів (вимог). Рекомендації повинні бути адресовані лише тому органу, до компетенції якого віднесено вирішення питань, відображених у рекомендаціях. За результатами розгляду подання відповідний орган або посадова особа зобов'язані повідомити Уповноваженого про результати розгляду кожної з рекомендацій, наведених у поданні, з обґрунтуванням неможливості виконання рекомендації. Строк реагування на подання Уповноваженого варто збільшити з 30 до 90 і більше днів (граничні строки реагування на подання мають чітко визначатись Законом), оскільки, наприклад, усунення причин і умов, що зумовили порушення, може потребувати суттєвих змін в процесі управління і прийняття рішень, скасування низки актів відповідного органу тощо. Відповідальність за надання Уповноваженому завідомо неправдивої інформації, порушення строків надання такої інформації доцільно встановити не в статті 188-19 КУпАП, а безпосередньо в Законі – це дозволить притягати до юридичної відповідальності не лише фізичних, але і юридичних осіб.

Посилення ролі Рахункової палати як незалежного органу аудиту публічних фінансів

Опис проблеми

Статус Рахункової палати в основному визначається статтею 98 Конституції та Законом «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 року. Значна частина положень цього Закону суперечила Конституції 1996 року і була скасована Конституційним Судом України¹⁴. За конституційними змінами 2004 року Палата отримала право контролювати не лише використання, але і надходження коштів до Державного бюджету України. Однак нові конституційні положення не були відображені в Законі «Про Рахункову палату». Якість правового регулювання діяльності Рахункової палати суттєво поступається якості регулювання інших органів державного фінансового контролю, зокрема – контрольно-ревізійної служби. Так, до Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» у 2005 році¹⁵ було внесено низку доповнень, спрямованих на удосконалення ефек-

тивності роботи державної контрольно-ревізійної служби (запровадження аудиту, інспектування, упорядкування форм контрольної діяльності тощо). Ці зміни слід було внести і до Закону «Про Рахункову палату», однак парламентом цього зроблено не було. Акти, які визначають статус Рахункової палати, містять і низку інших недоліків, зокрема:

- Конституція та Закон «Про Рахункову палату» не встановлюють достатніх гарантій операційної, функціональної та фінансової незалежності Рахункової палати, що не відповідає принципу незалежності вищих органів фінансового контролю (ВОФК), закріпленому у Лімській декларації керівних принципів аудиту¹⁶, а також Мексиканській декларації щодо незалежності ВОФК¹⁷. По-перше, у статті 1 Закону прямо фіксується підпорядкованість Палати парламенту, а у статті 32 Закону – право законодавчого органу спрямовувати діяльність Палати, що суперечить статті 8

Лімської декларації. По-друге, Палата не має достатнього рівня операційної незалежності, зокрема при плануванні роботи: відповідно до статті 15 Закону «Про Рахункову палату» до плану роботи Палати обов'язково включається виконання звернень не менше 150 народних депутатів; крім того, Палата повинна проводити позапланові контрольні заходи за протокольними дорученнями та постановами Верховної Ради, зверненнями комітетів, що суперечить статті 8 Лімської декларації. По-третє, підстави дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати не визначені Конституцією України (що суперечить статті 6 Лімської декларації), внаслідок чого створюється можливість припинення повноважень Голови Рахункової палати за власним розсудом парламенту, а не на підставі Закону «Про Рахункову палату»¹⁸. По-четверте, стаття 38 Закону «Про Рахункову палату» не гарантує фінансування Рахункової палати у повному обсязі¹⁹ (у цьому контексті варто відзначити, що стаття 7 Лімської декларації рекомендує надавати ВОФК право безпосереднього звернення до парламенту для виділення необхідних фінансових ресурсів).

- *Обсяг контрольних повноважень Рахункової палати не відповідає Лімській декларації.* Відповідно до частини третьої статті 18 Лімської декларації предметом аудиту ВОФК повинні бути всі публічні фінансові операції, незалежно від того, чи відображені вони в Державному бюджеті, чи ні. У той же час, згідно із статтею 98 Конституції мандат Палати обмежується надходженням та використанням коштів лише Державного бюджету. Таким чином, мандат Палати не поширюється на надходження і використання публічних коштів, що не відображуються у Державному бюджеті України, у тому числі – на управління підприємствами, що перебувають у державній власності. Без відповіді залишається і питання про те, до якого саме рівня Палата має право перевіряти використання бюджетних коштів. Тому на практиці її контрольні повноваження поширюються лише на розпорядників першого рівня.

- *У Законі відсутнє визначення поняття аудиту та видів аудиту, на яких має зосереджуватись Рахункова палата.* В результаті основні акценти у діяльності Палати зміщуються у бік аудиту законності використання коштів Державного бюджету, а також «неаудиторських» функцій – проведення експертиз та аналізу. Аудити правильності (атестація фінансів розпорядників бюджетних коштів та надання висновків щодо фінансових звітів розпорядників) та ефективності (перевірка

надійності систем внутрішнього фінансового контролю) Рахунковою палатою практично не проводяться²⁰ (прикладів проведення таких аудитів відносно небагато). Це призводить до часткового дублювання Рахунковою палатою функцій інших органів фінансового контролю, які так само зосереджуються на аудитах законності.

- *Закон «Про Рахункову палату» (стаття 21) не конкретизує засад взаємодії Палати з органами державного фінансового контролю, які забезпечують формування доходної частини Державного бюджету та здійснюють контроль за використанням коштів Державного бюджету.*

- *Стаття 28 Закону «Про Рахункову палату» передбачає концентрацію повноважень Рахункової палати на рівні Колегії Палати.*

- *На сьогодні створено 8 територіальних управлінь Рахункової палати²¹. Статус цих управлінь, засади їх взаємодії з центральним апаратом у Законі не визначено.*

Шляхи вирішення проблеми

Підвищення ефективності функціонування Рахункової палати потребує внесення змін до Конституції України та Закону «Про Рахункову палату». Відповідні зміни мають передбачати:

1. *Уточнення конституційного статусу Рахункової палати та сфери її конституційної компетенції.* Доцільно, щоб змінами до Конституції України передбачалось наступне:

- за Рахунковою палатою має закріплюватись статус незалежного органу фінансового аудиту публічних фінансів, а не органу, що діє від імені парламенту – такий статус Палати відповідатиме вимогам Лімської декларації;

- до конституційної компетенції Рахункової палати має відноситись здійснення контролю не лише за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України, але і за публічними фінансами в цілому;

- взаємодія Рахункової палати з парламентом має обмежуватись лише правом парламенту призначати на посади та звільняти з посади Голову Палати у визначених Конституцією випадках; підконтрольністю та підзвітністю Палати перед парламентом (це передбачає позбавлення парламенту та депутатів права давати Палаті прямі доручення, вимагати проведення позапланових перевірок тощо – парламент, комітети та народні депутати мають вносити відповідні пропозиції на етапі планування діяльності Палати на відповідний рік);

- Конституція повинна визначати вичерпний перелік підстав дострокового припинення

рокового припинення повноважень Голови Палати, однак ризики ініціювання парламентом цього питання під впливом політичної кон'юнктури (зокрема – у зв'язку з включенням посади Голови Палати у «пакети» для політичного розподілу між фракціями більшості або опозиції залишаються досить високими).

¹⁹ Хоча наразі проблем з достатністю фінансування Рахункової палати немає, на необхідності додаткового посилення фінансової незалежності Рахункової палати наголошують іноземні експерти: «...законодавчі положення гарантують виділення РПУ окремого рядку в бюджеті, але пропозиція щодо бюджетних асигнувань для РПУ готується Міністерством фінансів і підлягає затвердженню Верховною Радою. РПУ слід розглянути можливість наближення до стану, де фінансова незалежність буде міцнішою, згідно з Лімською декларацією». Більш детально див. Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 р. – SIGMA: Підтримка удосконалення у врядуванні та управлінні (спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу, фінансована, головним чином, ЄС). – С. 127. <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>

²⁰ Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 р. – SIGMA: Підтримка удосконалення у врядуванні та управлінні (спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу, фінансована, головним чином, ЄС). – С. 125. – <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>

²¹ Див.: http://www.achambers.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=854252&cat_id=301

повноважень Голови Палати, що стане додатковим механізмом посилення операційної незалежності Палати;

- статус Рахункової палати доцільно визначити не в окремій статті Розділу IV Конституції, а в окремому Розділі Основного Закону (за аналогією з прокуратурою), що має підкреслити статус Палати як незалежного органу.

2. *Посилення фінансової незалежності Рахункової палати.* Фінансування Палати доцільно здійснювати у тому ж порядку, в якому здійснюється фінансування Уповноваженого з прав людини (Уповноважений розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує кошторис своїх витрат). У разі запровадження такого підходу у процесі визначення обсягу фінансування Палати буде усунуто посередника в особі Міністерства фінансів України, яке входить до системи органів виконавчої влади.

3. *Уточнення завдань Рахункової палати.* У Законі доцільно підкреслити спрямованість діяльності Палати на проведення аудиту ефективності, законності, правильності у сфері управління публічними коштами. «Неаудиторські» функції Палати – проведення аналізу та експертиз мають визначатись як складова основного завдання Палати, або як її окрема функція, другорядна щодо основного завдання (проведення аудитів). Закон також має містити визначення аудиту публічних фінансів.

4. *Уточнення переліку підконтрольних об'єктів.* У Законі «Про Рахункову палату» слід дати чітку відповідь на питання про те, діяльність яких саме суб'єктів має право перевіряти Рахункова палата. На наш погляд, Палата має перевіряти діяльність всіх суб'єктів, в яких є частка державної власності або які використовують публічні кошти, незалежно від того, чи є вони розпорядниками бюджетних коштів першого або нижчих рівнів.

5. *Уточнення засад взаємодії Палати з іншими органами фінансового контролю.* Перш за все, між державними органами фінансового контролю не повинно існувати відносин, побудованих за принципом субординації – Рахун-

кова палата не повинна очолювати систему органів фінансового контролю, як пропонується деякими фахівцями. У той же час, Закон повинен містити положення, які б дозволяли Палаті компенсувати обмеженість власних ресурсів – обов'язок відповідних органів надавати фахівців для проведення аудиторських перевірок, інформувати Палату про плани контрольних заходів, надавати у визначений строк необхідну інформацію тощо. Врегулювання відповідних відносин може здійснюватись або шляхом прийняття змін до законів, які регламентують діяльність Палати та відповідних органів фінансового контролю, або ж шляхом прийняття окремого Закону про державний фінансовий контроль, який уніфікує процедури контрольної діяльності всіх органів фінансового контролю.

6. *Зменшення функціонального навантаження на Колегію Палати та визначення статусу територіальних управлінь Палати.* Повноваження Колегії слід звужити, передбачивши делегування ряду її нинішніх повноважень на нижчий рівень. Доцільно, щоб Колегія зосереджувалась на плануванні, координації, узагальненні результатів контролю, методичному забезпеченні аудиту, підвищенні кваліфікації аудиторів, моніторингу виконання рекомендацій Палати. Решта повноважень може бути передана на рівень структурних підрозділів, а безпосереднє проведення аудиту – на рівень територіальних управлінь Палати.

7. *Конкретизація засад взаємодії Палати з об'єктами контролю.* Доцільно, щоб права та обов'язки аудиторів, права та обов'язки представників відповідних об'єктів контролю, процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності під час проведення аудитів були визначені Законом «Про Рахункову палату», а не підзаконними актами Палати. Рекомендації Палати не повинні бути обов'язковими для виконання, однак обов'язковість їх розгляду та інформування Палати у визначений строк про результати такого розгляду має бути закріплена законодавчо.

Етапи законодавчих змін

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Уточнення конституційних положень щодо схвалення Програми діяльності Уряду, наслідків її несхвалення	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	1. Конституція України 2. Закон «Про Кабінет Міністрів України» 3. Регламент Верховної Ради України

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
2. Визначення правових наслідків неподання звітів органами, підзвітними перед парламентом.	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про Антимонопольний комітет України» ● Закон «Про приватизацію державного майна» ● Закон «Про телекомунікації» ● Закон «Про Службу безпеки України» ● Закон «Про Національний банк України» ● Закон «Про прокуратуру» ● Закон «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» ● Регламент Верховної Ради України
3. Удосконалення регулювання «години запитань до Уряду»	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про Кабінет Міністрів України» ● Регламент Верховної Ради України
4. Заміна «парламентських слухань» слуханнями у комітетах, удосконалення регулювання порядку проведення слухань у комітетах	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про комітети Верховної Ради України» ● Регламент Верховної Ради України
5. Функціональне обстеження системи комітетів	Довгострокова перспектива (2011–2012 рр.)	—
6. Підвищення прозорості функціонування комітетів	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про комітети Верховної Ради України»
7. Удосконалення регулювання діяльності тимчасових слідчих комісій	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» ● Регламент Верховної Ради України
8. Удосконалення законодавства, що визначає порядок здійснення парламентського контролю через народних депутатів України	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про статус народного депутата України» ● Регламент Верховної Ради України
9. Удосконалення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» ● Кодекс України про адміністративні правопорушення ● Кодекс адміністративного судочинства України ● Цивільний процесуальний кодекс України ● Кримінально-процесуальний кодекс України
10. Внесення змін до Конституції щодо приведення статусу Рахункової палати у відповідність до Лімської декларації керівних принципів аудиту	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> ● Конституція України ● Закон «Про Рахункову палату»

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
11. Удосконалення законодавства, що регулює діяльність Рахункової палати	Коротко- та середньострокова перспективи (на підставі положень чинної редакції статті 98 Конституції) Середньо- та довгострокова перспектива – після внесення змін до Конституції	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про Рахункову палату» ● Бюджетний кодекс
12. Удосконалення регулювання взаємодії Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про Рахункову палату» ● Бюджетний кодекс ● Закон «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» ● Закон «Про державну податкову службу в Україні» ● Закон «Про державний фінансовий контроль» (новий; має визначити засади взаємодії всіх органів фінансового контролю, уніфікувати контрольні процедури)

Стислий виклад рекомендацій

1. До Конституції України доцільно внести зміни, які чітко визначатимуть строк, на який схвалюється Програма діяльності Кабінету Міністрів України, строк внесення Програми діяльності новоствореного уряду на розгляд парламенту, правові наслідки несхвалення такої Програми.

2. У законах, які закріплюють підзвітність певних органів перед парламентом, доцільно визначити правові наслідки неподання такими органами до парламенту щорічних звітів про свою діяльність.

3. Слід удосконалити правове регулювання проведення «години запитань до Уряду» у Верховній Раді, замінити парламентські слухання слуханнями у комітетах.

4. Підвищення ефективності контрольної діяльності парламентських комітетів потребує: проведення функціонального обстеження системи комітетів, раціонального перерозподілу функціонального навантаження між ними, оптимізації кількості комітетів; підвищення ступеня публічності їхньої діяльності; удосконалення правового регулювання комітетських слухань.

5. Удосконалення діяльності тимчасових слідчих комісій має передбачати: визначення чітких меж контрольних повноважень цих комісій, запровадження паритетного (50 % членів – парламентська коаліція, 50 % членів – парламентська меншість) принципу формування складу комісій, запровадження механізмів підвищення публічності роботи комісій, удосконалення регулювання процедури проведення розслідувань (визначення статусу, прав і обов'язків учасників провадження, етапів провадження та їх тривалості тощо).

6. У Законі «Про статус народного депутата України» та Регламенті Верховної Ради України слід провести чітке розмежування між предметом запитів і звернень, визначити коло питань, які не можуть порушуватись у запитках, передбачити запровадження обліку запитів і звернень, а також опублікування змісту запитів, звернень та відповідей на них.

7. Підвищення ефективності парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина потребує внесення змін до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також процесуального законодавства. Такі зміни мають передбачати: обмеження граничного строку перебування однієї і тієї ж самої особи на посаді Уповноваженого, посилення гарантій неупередженості діяльності Уповноваженого, запровадження механізмів забезпечення прозорості його діяльності, конкретизацію порядку провадження у справах, визначення загальних засад внутрішньої організації діяльності Уповноваженого (створення представництв в усіх регіонах, запровадження посад «спеціалізованих» заступників Уповноваженого, делегування функцій центрального апарату Уповноваженого на місцевий рівень тощо), підвищення дієвості актів реагування омбудсмена, визначення його ролі у кримінальному, адміністративному та цивільному процесі.

8. Підвищення ефективності парламентського контролю у сфері публічних фінансів вимагає внесення змін до Конституції України, спрямованих на розширення компетенції Рахункової палати та посилення її операційної та функціональної незалежності. Доцільно також внести ряд змін до Закону «Про Рахункову палату» та законодавчих актів, які регламентують державний фінансовий контроль в цілому. Такі зміни мають передбачати: визначення меж контрольної компетенції Палати, уточнення її завдань, зокрема – у напрямі переорієнтації роботи Палати на проведення аудитів ефективності та правильності, конкретизацію засад взаємодії між Палатою та іншими органами державного фінансового контролю, перерозподіл повноважень між центральним апаратом палати та її територіальними управліннями, функціональне розвантаження Колегії Палати.

СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Важливим засобом удосконалення функціонування парламенту як органу є запровадження механізмів, покликаних забезпечити ефективну діяльність народних депутатів України, їх взаємодію з партіями (блоками), від яких вони обрані до Верховної Ради України, виборцями та колегами по депутатському корпусу.

У цьому документі виділено найбільш актуальні проблеми регулювання діяльності народних депутатів України, які можуть бути вирішені правовими засобами – шляхом прийняття змін до чинних або прийняття нових законодавчих актів. До таких проблем авторами віднесено проблему імперативного мандату (яку досліджено у більш широкій площині – крізь призму взаємодії депутатів з суб'єктами їх висування на виборах, а також виборцями), депутатської недоторканості, матеріально-фінансового забезпечення діяльності депутатів, корупції в політиці (одним із механізмів запобігання якій є запровадження механізмів управління конфліктом інтересів у депутатській діяльності), відповідальності за дотримання морально-етичних норм і правил поведінки.

За результатами дослідження цих проблем авторами напрацьовано пропозиції для подальшого громадського обговорення та відображення у конкретних законодавчих актах. При напрацюванні таких пропозицій враховано практичний досвід функціонування національного законодавчого органу, а також кращу зарубіжну практику з питань статусу членів парламенту, основні тенденції розвитку законодавства у відповідній сфері, що спостерігаються протягом останніх років у демократичних країнах світу.

Удосконалення взаємодії народних депутатів і партій

Опис проблеми

Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року до Конституції України було внесено ряд змін, однією з яких передбачалось запровадження імперативного мандату народного депутата. Так, пунктом 6 частини першої статті 81 Конституції України підставою дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку), було визначено його невходження до депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або його вихід із складу такої фракції. Доповнення Основного Закону цим положенням було обумовлене потребою у зміцненні фракційної дисципліни в парламенті, зменшенні кількості міжфракційних переходів народних депутатів України.

Запровадження імперативного мандату є недоцільним з декількох причин:

- запровадження імперативного мандату членів представницьких органів як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях, суперечить європейській практиці²² і загалом не є поширеним у світі (імперативний мандат існує лише у поодиноких країнах, переважна більшість яких не може вважатись демократичними – Білорусі, Габоні, Ефіопії, Замбії, Зімбабве, Індонезії, Екваторіальній Гвінеї, Кот-д'Івуарі, КНДР, КНР, Кубі, Лаосі, Малаві, Намібії, Республіці Сейшели, Тринідаді і Тобаго, Фіджі, Філіппінах, Шрі-Ланці²³);

- запровадження імперативного мандату не вирішило більшість проблем, які мали вирішити зміни до статті 81 Конституції України: хоча кількість міжфракційних переходів в українському парламенті була зведена до мінімуму, член фракції все ж може голосувати відповідно до власних переконань без втрати депутатського мандату; рівень фракційної дисципліни в окремих фракціях виборчих блоків залишився низьким;

- імперативний мандат дозволяє дестабілізувати роботу парламенту і створювати умови для фактичного скасування результатів виборів (шляхом подання народними депутатами за ініціативою партійного керівництва заяв про вихід із фракції, дострокового припинення їхніх повноважень і визнання парламенту неповноважним відповідно до статті 82 Конституції України).

Шляхи вирішення проблеми

Для зміцнення зв'язку члена парламенту з партією, від якої його було обрано до парламенту, доцільно застосовувати механізми, альтернативні запровадженню імперативного мандату:

1) *Поглиблення конституційної реформи у напрямі чіткого розмежування відповідальності глави держави і уряду.* Хоча партії відіграють ключову роль у формуванні складу законодавчого органу (оскільки лише партії та

²² Більш детально див.:

Consolidated opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project based on comments of Mr. Giorgio Malinverni (Member, Switzerland) and Mr. Gerard Batliner (Member, Liechtenstein).

[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)051-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)051-e.asp); Opinion on three draft laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December, 2003) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms. Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland), Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland).

[http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)019-e.pdf); Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 (Adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005) on the basis of comments by Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland).

[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp); Opinion on the draft amendments to the Law on the status of People's Deputy in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 72nd Plenary Session (Venice, 19-20 October 2007) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary).

[http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)031-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)031-e.asp); Opinion on the

Law on amendments to the legislation concerning the status of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of local councils in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary).
http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD_018-e.asp.

²³ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 9-10; 18-20.

блоки є суб'єктами висування кандидатів на парламентських виборах), їх роль у формуванні державної політики (як через парламент, так і через сформований на партійній основі уряд) суттєво обмежується вагомими конституційними повноваженнями глави держави. Як результат – Основний Закон не дозволяє чітко визначити суб'єкта відповідальності за формування державної політики: президент завжди має змогу покласти всю повноту відповідальності на уряд та парламентську більшість, а останні – на главу держави, який формує власний політичний курс. Ця проблема породжує безвідповідальність партій і в кінцевому підсумку призводить до безвідповідальності народних депутатів України, які у своїй діяльності орієнтуються або на главу держави, або на уряд, або на опозиційну до уряду і президента партію, яку вони представляють.

Основними пріоритетами у розмежуванні конституційної компетенції президента і уряду можуть бути наступні:

- уточнення змісту конституційних положень, які покладають на Президента функції з керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки та оборони (або позбавлення президента відповідних функцій з одночасним визначенням чіткого переліку повноважень глави держави у цих трьох сферах);

- позбавлення глави держави права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України (оскільки зловживання відповідним правом дозволяє главі держави паралізувати роботу уряду);

- суттєве розширення переліку актів глави держави, які підлягають контрасигнуванню Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за акт і його виконання – всі акти, шляхом видання яких президент має можливість впливати на формування державної політики, можуть набувати чинності лише за умови їх контрасигнації;

- визначення безпосередньо в Конституції повного складу Ради національної безпеки і оборони (що перетворить РНБОУ з органу «при главі держави» на координаційний міжвідомчий орган, діяльність якого спрямована на вироблення загальноприйнятних підходів до вирішення найбільш складних проблем національної безпеки і оборони, які потребують спільного бачення глави держави, уряду та парламенту);

- скасування відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом (стаття 113 Конституції України);

- запровадження єдиного порядку формування складу уряду (це передбачає, що кандидатури на посади міністра оборони та міністра

закордонних справ вносяться для затвердження парламентом главою уряду, а не главою держави);

- зміна порядку призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій (яких доцільно призначати на посади і звільняти з посад у тому ж порядку, що і керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України – це сприятиме цілісності виконавчої вертикалі), скасування відповідальності голів місцевих державних адміністрацій перед Президентом (стаття 118 Конституції).

2) *Запобігання утворенню партіями виборчих блоків.* В українських реаліях виборчі блоки часто утворюються не на засадах спільності ідеології, а лише для консолідації ресурсів і забезпечення обрання до парламенту представників тих партій, які у разі самостійної участі у виборах не мають значних шансів на представництво у Верховній Раді України. У фракціях таких блоків нерідко відсутня єдина позиція щодо питань порядку денного парламенту та змісту діяльності уряду; низьким є і рівень внутрішньо-фракційної дисципліни у фракціях блоків. Можливими варіантами запобігання блокуванню партій перед виборами можуть бути:

- закріплення у виборчому законодавстві заборони утворення партіями виборчих блоків;

- обмеження кількості партій, що можуть входити до складу виборчого блоку (такий підхід загалом не є поширеним у зарубіжній практиці);

- встановлення для виборчих блоків вищих, ніж для партій, виборчих бар'єрів (у фіксованому розмірі або у розмірі, кратному до кількості партій, які входять до складу виборчого блоку).

3) *Запровадження державного фінансування політичних партій.* В Україні, на відміну від багатьох зарубіжних держав, у тому числі – більшості країн Європи, відсутнє державне фінансування статутної діяльності політичних партій. Частка членських внесків у бюджетах більшості українських партій є незначною. Відповідно, українські партії перебувають у повній залежності від приватного фінансування. Це зумовлює виникнення низки проблем – політичної корупції, надмірного представництва в стінах парламенту представників фінансово-промислових груп, відсутності зацікавленості партій в активному партійному будівництві (залученні кадрів, розвитку місцевих організацій), пріоритету економічних інтересів над ідеологічними орієнтирами тощо. Значну частину цих проблем могло б вирішити запровадження державного фінансування

статутної діяльності партій, яке б обмежило роль приватних внесків у партійних бюджетах.

4) *Обмеження розміру приватних внесків від однієї особи на користь партії.* Закон «Про політичні партії в Україні» не встановлює обмежень граничного розміру внеску на користь партії від однієї особи. Як наслідок – діяльність партій фінансується обмеженим колом фізичних та юридичних осіб. Саме ці особи (чи їх представники), а не члени партії, які поділяють партійну ідеологію і беруть активну роль у розбудові партії, отримують пріоритетне право на включення до виборчих списків партій і блоків. Таким чином, поряд із диверсифікацією джерел фінансування партій видається за доцільне здійснити диверсифікацію джерел приватного фінансування діяльності партій – закріпити в Законі «Про політичні партії в Україні» обмеження граничного розміру внеску на користь партії від однієї фізичної або юридичної особи.

5) *Підвищення ролі місцевих організацій партій у висуванні кандидатів на парламентських виборах.* Зменшити вплив партійних

«донорів» та партійного керівництва на процес складання виборчих списків можна не лише шляхом диверсифікації джерел фінансування діяльності партій, але і за допомогою механізмів, які стимулюватимуть розвиток місцевих організацій партій, висування кандидатами у депутати представників партійних осередків. Такими механізмами можуть бути:

- закріплення квот представництва місцевих організацій партій на з'їздах, на яких здійснюється висування кандидатів у народні депутати України (у випадку, якщо вибори і надалі проводитимуться у загальнодержавному виборчому окрузі);

- запровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням у «регіональних» виборчих округах (30–50 округів) з відкритими або закритими списками (така система сприятиме включенню до виборчих списків представників місцевих партійних осередків);

- закріплення права висування кандидатів у народні депутати України за місцевими організаціями партій (у випадку, якщо вибори проводитимуться у «регіональних» округах).

Посилення зв'язку народних депутатів з виборцями

Опис проблеми

Відповідно до статті 7 Закону «Про статус народного депутата України» член парламенту зобов'язаний підтримувати постійний зв'язок з виборцями. Цей зв'язок депутати, обрані у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, здійснюють з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України. Реалізація вимог зазначеного Закону ускладнюється низкою чинників:

- фракція (група) може не визначати порядок персонального представництва народних депутатів в округах, і відповідна бездіяльність не тягне будь-яких юридичних наслідків для фракції (групи) і депутатів, які входять до неї;

- народний депутат України може не дотримуватись визначеного фракцією (групою) порядку персонального представництва, що також не тягне будь-яких санкцій, окрім політичної відповідальності перед партією (але застосовувати відповідні санкції, наприклад, до депутатів, які фінансують партію, остання навряд чи буде зацікавлена);

- існуюча виборча система дозволяє сформувати виборчий список кандидатів у депутати на виборах з представників одного регіону (ряд фракцій парламентських партій мають

яскраво виражене домінування у своєму складі представників певного регіону, наприклад – Півдня та Сходу, або, навпаки, Заходу України); відповідно – досить високою є імовірність того, що народний депутат від такої партії буде закріплений або лише у регіоні, який є електоральною базою партії (що веде до «регіоналізації» партій), або у регіоні, практичні проблеми якого для депутата невідомі, що негативно вплине на ефективність взаємодії депутата з виборцями.

Таким чином, існуючий механізм взаємодії партій з виборцями потребує удосконалення.

Шляхи вирішення проблеми

У більшості країн конкретні механізми взаємодії членів парламенту з виборцями на законодавчому рівні не визначаються, що дозволяє депутатам самостійно визначати найбільш оптимальні форми такої взаємодії. Вирішальну роль у підвищенні ефективності взаємодії депутата з виборцями відіграє виборча система – за персоніфікованих виборчих систем в окрузі обирається незначна кількість депутатів, виборці знають депутатів поіменно, і депутати, відповідно, зацікавлені підтримувати з виборцями зв'язок з тим, щоб забезпечити собі повторне обрання до парламенту у тому ж самому окрузі. Можливими варіантами пер-

соніфікації виборчої системи, за якою формується склад Верховної Ради України, є:

- перехід до мажоритарної виборчої системи з голосуванням в одномандатних або багатомандатних виборчих округах – такі системи застосовуються у деяких європейських країнах (Великобританія, Франція);
- збереження пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті або так звані «напіввідкриті» списки кандидатів у депутати у декількох (30–50) багатомандатних вибор-

чих округах – за такими системами вибори проводяться у багатьох країнах Європи, зокрема – в Бельгії, Греції, Естонії, Латвії, Люксембурзі, Кіпрі, Нідерландах, Польщі, Словенії, Фінляндії, Швеції (пропорційні системи з т.зв. «відкритими списками»), Словаччина, Чехія (пропорційні системи із т.зв. «напіввідкритими списками»), Австрія, Іспанія, Італія, Португалія (пропорційні системи із закритими списками з голосуванням у декількох багатомандатних округах)²⁴.

Обмеження депутатського імунітету

Опис проблеми

Зміст депутатського імунітету розкривається у статті 80 Конституції України, згідно з якою народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані. Стаття 27 Закону «Про статус народного депутата України» розширює визначений Конституцією обсяг депутатського імунітету, фактично унеможливаючи проведення без згоди парламенту низки важливих слідчих дій на етапі після порушення кримінальної справи і до пред'явлення депутату обвинувачення. Такий підхід законодавця не відповідає міжнародним, у тому числі і європейським, стандартам у цій сфері.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 30 Конвенції ООН проти корупції²⁵, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 року, кожна держава-учасник Конвенції вживає таких заходів, які можливо з тим, щоб встановити або забезпечити, у відповідності до своєї правової системи і конституційних принципів, *належну збалансованість між будь-якими імунітетами або юрисдикційними привілеями, наданими публічним посадовим особам держави у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і можливістю, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування та кримінальне переслідування і виносити судові рішення у зв'язку із злочинами*, визнаними такими у відповідності до Конвенції ООН проти корупції. Принцип 6 Двадцяти керівних принципів для боротьби з корупцією, затверджених Резолюцією (97)24 Комітету Міністрів Ради Європи вимагає від держав *обмежити імунітет від розслідування, судового переслідування та винесення рішень у справах, пов'язаних з корупцією, до рівня, необхідного у демократичному суспільстві*²⁶.

Що стосується практики європейських країн, то її аналіз в частині імунітетів членів парламенту дозволяє дійти таких висновків²⁷:

- практика повного скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування загалом не є типовою для більшості країн Європи, тому її навряд чи доцільно застосовувати і в Україні;

- в більшості європейських країн депутатський імунітет має обмежений характер: депутати користуються імунітетом або лише у період парламентських сесій (Бельгія, Греція, Люксембург, Португалія, Швеція, Фінляндія), або лише протягом перебування на засіданні парламенту та на час у дорозі до чи з парламенту (Ісландія, Норвегія, Ірландія); або протягом всього періоду повноважень, крім випадку затримання на місці вчинення злочину (такий підхід набув поширення у більшості країн європейського континенту (Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція)).

Пунктом 9 та 10 Оціночного звіту Групи держав проти корупції за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання в частині обмежень імунітетів виборних осіб, Україні було рекомендовано: 1) розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію; 2) переглянути систему імунітетів у такий спосіб, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітетів. Ці рекомендації на сьогоднішній день залишаються невиконаними.

Шляхи вирішення проблеми

Звуження обсягу парламентського імунітету потребує внесення змін до Конституції України та Закону «Про статус народного депутата України». Основні кроки у цьому напрямі мають передбачати:

²⁴ Див. *Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив*. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – С. 40–56.

²⁵ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_conventionr.pdf

²⁶ Resolution (97) 24 on the twenty principles for the fight against corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

²⁷ Оглядово-аналітичний звіт «Імунітети обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції щодо удосконалення». <http://parliament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC-Immunities.pdf>

1. *Викладення у новій редакції статті 80 Конституції України*: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Народні депутати України без згоди Верховної Ради України не можуть бути заарештовані, затримані, іншим чи-

ном обмежені у свободі пересування, крім випадку затримання на місці вчинення злочину».

2. *Внесення до Закону «Про статус народного депутата України» змін, які дозволяють органам дізнання та досудового слідства проводити слідчі і процесуальні дії, не пов'язані з обмеженням свободи пересування народного депутата України*.

Удосконалення матеріально-фінансового та іншого забезпечення діяльності народних депутатів України

Опис проблеми

А) Оплата праці

В основу системи оплати праці членів парламенту у зарубіжних країнах, як правило, закладаються два основні показники: а) розмір оплати праці керівників центральних органів виконавчої влади (або осіб, посади яких відносяться до вищої категорії посад публічних службовців), міністрів, суддів вищих судів; б) розмір середньої заробітної плати по країні. Так, «прив'язка» розміру заробітної плати члена парламенту до розміру заробітної плати керівника міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади (державного секретаря, його заступника, або особи, яка обіймає вищу категорію посад на публічній службі) існує в Алжирі, Латвії, Польщі, Угорщині, Туреччині, Фінляндії, Франції, Чехії, Чилі, Японії та інших країнах. В Бельгії заробітна плата депутата прирівняна до заробітної плати судді Вищого адміністративного суду. Розмір середньої заробітної плати лягає в основу визначення заробітної плати членів парламенту у небагатьох країнах, зокрема – в Болгарії (300 %), Македонії (350 %), Словаччині (300 %) і Словенії (500 % від середньої заробітної плати)²⁸. В Україні посадовий оклад народного депутата України у 2007 році склав 6109 грн (для порівняння: посадовий оклад глави уряду – 6 640 грн), з урахуванням премій та надбавок загальний розмір заробітної плати народного депутата досягає 13 500–14 500 грн³⁰. Хоча такий розмір посадового окладу наближається до розміру посадового окладу міністра³¹ (що є характерним для деяких зарубіжних країн), однак він є значно вищим за посадові оклади керівників більшості центральних органів виконавчої влади. З урахуванням того, що розмір посадового окладу державних службовців найнижчої категорії посад коливається в межах 400–888 грн³², розмір посадового окладу народного депутата України доцільно зменшити.

Ще однією проблемою, пов'язаною із удосконаленням оплати праці народного депутата, є врахування якості виконання депутатом своїх обов'язків в процесі визначенні розміру заробітної плати народного обранця. Так, відповідно до частини четвертої статті 33 Закону «Про статус народного депутата України» народний депутат отримує заробітну плату щомісячно. Частина п'ята цієї ж статті Закону передбачає, що *за дні, в які народний депутат без поважних причин не виконує свої депутатські повноваження*, за поданням профільного комітету народним депутатам *не провадяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень*. Іншими словами, у разі відсутності такого подання, депутати отримують заробітну плату у повному обсязі. Між тим, практика роботи парламенту показує, що ряд депутатів систематично не виконують свої обов'язки, у тому числі – щодо участі у пленарних засіданнях парламенту. Вирішити зазначену проблему могло б запровадження оплати праці депутатів на *погодинній* основі.

Б) Пільги

Чинний Закон «Про статус народного депутата України» встановлює для депутатів ряд пільг, зокрема: 1) право на безоплатний проїзд на всіх внутрішніх шляхах сполучення, на всіх видах міського пасажирського транспорту, за винятком таксі; право на безкоштовне паркування автомобіля, безкоштовне користування залами офіційних делегацій (стаття 23 Закону); 2) право на безкоштовне медичне обслуговування та путівки для санітарно-курортного лікування (частина сьома статті 33 Закону); 3) право на отримання одноразової грошової компенсації витрат для створення належних житлових умов у розмірі вартості житла для депутата та членів його сім'ї, отримання службового жилого приміщення на строк повноважень або житла для постійного проживання (стаття 35 Закону); 4) право на безкоштовне використання зв'язку (частина шоста статті 28

²⁸ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 31–32.

²⁹ Дані наводяться згідно з інформацією, наведеною у пояснювальній записці до проекту Закону «Про оплату праці вищих посадових осіб на період виходу країни з кризи» № 3376 від 18.11.2008 р.

http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33687&pf35401=130071

³⁰ Дані наводяться згідно з інформацією Інтернет-газети «Народний оглядач». <http://postup.brama.com/usual.php?what=62834>; точний розмір посадового окладу визначено кошторисом Верховної Ради України, який публічно не оприлюднюється.

³¹ Відповідно до статті 33 Закону «Про статус народного депутата України» народний депутат в питання матеріального та соціально-побутового забезпечення прирівнюється до членів Кабінету Міністрів України. Для інформації див. також Постанову Кабінету Міністрів України від 30.06.2005 р. № 510 «Про оплату праці керівних працівників державних органів» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 27. – Стор. 35. – Ст. 1545.

³² Див. Постанову Кабінету Міністрів України від 9.03.2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 10. – Стор. 245. – Ст. 632.

Закону). У більшості зарубіжних країн забезпечення діяльності членів парламенту здійснюється принципово в інший спосіб – у вигляді прямого фінансування відповідних видатків. Так, для використання депутатами *засобів зв'язку*, як правило, визначається певна сума коштів (Австралія, Бельгія, Ізраїль, Норвегія) або фіксується кількість безкоштовних поштових відправлень в межах країни (Ізраїль – не більше 15 000 поштових відправлень на рік в межах країни). Аналогічні підходи застосовуються щодо *фінансування поїздок депутатів*: в Канаді депутату відшкодовується вартість не більше 64 поїздок в межах країни протягом року, в Фінляндії – не більше 4 авіаперельотів на тиждень та трансферів з/в аеропорт (фінський підхід обумовлений фізико-географічними особливостями Фінляндії); в ряді країн депутати мають право безкоштовно використовувати лише спеціальний транспорт, що перебуває у державній власності. Загальним правилом у зарубіжних країнах є безкоштовне використання депутатами залізничного транспорту (вартість квитків відшкодовується з Державного бюджету), а також відшкодування у визначеному обсязі витрат на використання власного автомобільного транспорту (із розрахунку за кожен кілометр поїздки), в той час як безкоштовні перельоти та переміщення водним транспортом депутати оплачують (за деякими винятками) на загальних підставах. *Забезпечення житлових потреб депутатів* у зарубіжних країнах зазвичай здійснюється у двох формах: у вигляді відшкодування вартості оренди житла, яка оплачується депутатом (більшість країн, зокрема – Бенін, Естонія, Кенія), або у вигляді надання депутатам житла у тимчасове використання – до закінчення строку повноважень (Норвегія, Польща, Росія, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Шрі-Ланка) чи лише на період сесії (Ізраїль, Нігер).

Шляхи вирішення проблеми

Врегулювання питань матеріально-фінансового забезпечення народних депутатів у відповідності до кращої зарубіжної практики частково лежить у площині більш широкомасштабних реформ (удосконалення системи оплати праці публічних службовців), проте окремі кроки у відповідному напрямі можуть бути здійснені вже зараз. Основні заходи у напрямі оптимізації матеріально-фінансового забезпечення членів українського парламенту можуть передбачати:

1. *Реформування оплати праці публічних службовців в цілому* – у напрямі уніфікації

критеріїв визначення розміру заробітної плати в усіх органах влади (законодавчій, виконавчій, судовій, органах місцевого самоврядування), уніфікації розмірів заробітної плати для всіх осіб, які виконують аналогічні за складністю і відповідальністю функції (а не залежно від органу, в якому працює службовець, як це практикується в Україні), усунення значних диспропорцій між оплатою праці членів уряду, народних депутатів України та нижчими категоріями публічних службовців;

2. *Приведення розміру заробітної плати народних депутатів України у відповідність до розміру заробітної плати керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України*. На наш погляд, законодавчо слід закріпити принцип, у відповідності до якого заробітна плата Голови Верховної Ради України має бути еквівалентною заробітній платі глави уряду, його заступників – заробітній платі відповідних віцепрем'єр-міністрів, керівників парламентських комітетів – заробітній платі міністрів, народних депутатів України – заробітній платі керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів;

3. *Запровадження погодинної оплати праці народних депутатів*. Такий підхід дозволить враховувати при визначенні розміру заробітної плати народного депутата України його присутність на засіданнях парламенту та комітетів, до складу яких входить депутат.

4. *Проведення аналізу пільг, якими мають право користуватись народні депутати відповідно до Закону «Про статус народного депутата України», з наступним скасуванням пільг, які фактично не використовуються більшістю народних депутатів* (наприклад право на безоплатний проїзд на міському транспорті).

5. *Заміна системи пільг прямим фінансуванням депутатської діяльності*, наприклад – у вигляді відшкодування визначеної суми транспортних витрат, визначеної суми витрат на оренду (але не купівлю) житлових приміщень, визначеної суми на оздоровлення (визначення загальної вартості путівок, яка підлягає відшкодуванню протягом року), визначеної суми витрат на використання засобів телекомунікацій (засобів мобільного зв'язку, пошти, фіксованого зв'язку тощо).

6. *Забезпечення прозорості матеріально-фінансового забезпечення діяльності депутатів*. Закріплення у чинному Законі «Про статус народного депутата України» та у Регламенті Верховної Ради положень щодо обов'язковості щорічного оприлюднення у визначений строк

кошторису Верховної Ради України, а також інформації про обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності кожного народного депутата України протягом звітного року

сприятиме підвищенню загального рівня прозорості роботи парламенту, активізації громадського контролю за ефективністю виконання депутатами своїх обов'язків.

Обмеження депутатського імунітету

Опис проблеми

З метою запобігання корупції у сфері політики, підвищення прозорості функціонування владних інститутів (у тому числі і парламенту), забезпечення ефективного контролю за діяльністю публічних службовців, у багатьох країнах світу на законодавчому рівні визначено поняття конфлікту інтересів та основні механізми запобігання виникненню такого конфлікту.

До таких механізмів відносяться, зокрема: встановлення обмежень щодо суміщення посад, запровадження декларування майна та доходів відповідної особи та членів його сім'ї, декларування подарунків, декларування приватних інтересів, пов'язаних з виконанням контрактних зобов'язань, декларування інтересів у зв'язку з участю у голосуваннях та процесі прийняття рішень; оприлюднення декларацій про інтереси, майно, доходи; затвердження правил етики; встановлення обмежень щодо подальшого працевлаштування особи після припинення повноважень в органі публічної влади; встановлення обмежень щодо володіння частками в капіталі компанії; передача корпоративних прав в управління трастовій компанії тощо³³.

В Україні перелік інструментів запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності є вкрай обмеженим – він зводиться лише до заборони суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності (стаття 78 Конституції), декларування доходів і майна (стаття 25 Закону «Про статус народного депутата України»), визначення основних засад етичної поведінки народних депутатів – встановлення заборони використання гучномовців, перешкоджання викладенню виступу, виголошення образливих слів тощо (Глава 9 Регламенту Верховної Ради України³⁴). Таким чином, існує необхідність у розширенні існуючого інструментарію запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності.

Шляхи вирішення проблеми

Проблема запобігання конфлікту інтересів може бути вирішена як прийняттям спеціального закону, який регулюватиме відповідні

відносини у сфері публічної служби в цілому, так і шляхом внесення змін до чинного Закону «Про статус народного депутата України», а також Регламенту Верховної Ради України.

Запобігання конфлікту інтересів може передбачати:

1. *Визначення поняття «конфлікту інтересів» у відповідності до Рекомендації ОЕСР (OECD) щодо принципів управління конфліктом інтересів у публічній службі.* Відповідно до цієї Рекомендації конфлікт інтересів – це конфлікт між публічно-правовим обов'язком та приватними інтересами державної посадової особи, в якому державна посадова особа має інтереси, які впливають з її статусу як приватної особи, і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій³⁵. Аналогічне визначення закріплено у законодавстві багатьох європейських країн.

2. *Затвердження Верховною Радою України Правил етики народного депутата України або Кодексу поведінки народного депутата України (або прийняття окремого закону, який визначить правила поведінки народних депутатів).* Такі Правила (Кодекс) повинні визначати принципи діяльності депутата, конкретизувати його права та обов'язки, визначені Законом «Про статус народного депутата України»; регламентувати засади взаємодії депутатів з керівництвом парламенту та парламентських комітетів; визначити поняття конфлікту інтересів та механізми запобігання його виникненню; встановлювати дисциплінарні санкції за порушення встановлених правил.

3. *Запровадження обов'язкового декларування депутатами своїх інтересів.* Таке декларування може здійснюватись як на постійній основі (перед набуттям повноважень – на етапі реєстрації кандидатом у депутати, а також щорічно протягом строку повноважень парламенту), так і ad hoc – перед розглядом певних питань на засіданні комітету, членом якого є депутат, та/або перед проведенням голосування щодо відповідних питань на пленарному засіданні Верховної Ради України.

4. *Визначення вимог до змісту декларацій.* Як показує зарубіжна практика, перелік вимог до декларацій може бути досить широким. Зокрема, у Швеції член парламенту повинен

³³ Див. Оглядово-аналітичний звіт «Конфлікт інтересів обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції». <http://www.parliament.org.ua/upload/docs/UPAC%20-%20Conflict%20of%20Interests.pdf>

³⁴ Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 1–2, 3–4. – Ст. 1.

³⁵ Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. <http://portal.wsiz.rzeszow.pl/plik.aspx?id=2797>

відображати у декларації назви компаній, частка акцій у яких перевищує встановлений розмір, вид контракту та назву компанії, з якою депутат пов'язаний трудовими або іншими відносинами у вільний від роботи час, джерело доходів, з яких надходять кошти, не пов'язані з оплатою праці депутата тощо. У ряді країн декларуються інтереси, доходи та майно не лише депутата, але і пов'язаних з ним осіб, а також економічні інтереси (працевлаштування, контрактні зобов'язання тощо), які виникли за декілька років (1–3 роки) до обрання депутатом. Таку практику доцільно впроваджувати і в Україні.

5. Закріплення обов'язковості оприлюднення декларацій про доходи і майно, а також декларацій про інтереси. Таке оприлюднення може здійснюватись на веб-сайті Верховної Ради України, а також у загальнодержавних друкованих ЗМІ (наприклад, в газеті «Голос України») у визначений строк після подання декларації. Практика оприлюднення декларацій існує в Латвії, Великобританії, Австралії та інших країнах з англосаксонською правовою системою, скандинавських країнах.

6. Покладення на депутатів обов'язку утримання від участі у голосуванні (принаймні, на засіданні парламентського комітету) з питань, які можуть призвести до конфлікту інтересів. Вимоги щодо обов'язкового самовідводу члена парламенту від участі у вирішенні питань, в яких член парламенту має особистий інтерес закріплені у законодавстві низки країн, зокрема – Канади³⁶.

7. Визначення органу, відповідального за отримання декларацій та перевірку відображеної

в них інформації, його функцій і повноважень. Практика ряду країн показує, що таким органом може бути Антикорупційне бюро або інший незалежний орган контролю (наприклад в Алжирі, Латвії, на Ямайці), спікер парламенту, спеціальний парламентський комітет (наприклад, в Хорватії відповідні функції покладено на Спеціальну комісію з питань конфлікту інтересів під час виконання службових обов'язків³⁷).

8. Надання громадянам права повідомляти орган, відповідальний за перевірку декларацій, про наявність конфлікту інтересів у діяльності депутатів, а також про недостовірні відомості, відображені у деклараціях депутатів. При цьому на законодавчому рівні мають визначатись механізми захисту «інформаторів», а на орган, відповідальний за перевірку декларацій – покладатись обов'язок проведення перевірки отриманої інформації, у тому числі у випадку, якщо вона надана анонімно.

9. Встановлення відповідальності за порушення правил запобігання конфлікту інтересів. Хоча у деяких країнах (Нідерланди, скандинавські країни) відповідальність за порушення вимог щодо декларування активів та інтересів зводиться лише до морально-етичної, застосування такого підходу в українських умовах є невиправданим. На наш погляд, санкції за порушення правил запобігання конфлікту інтересів мають відповідати вимогам пропорційності, адекватності та превентивності. Найбільш доцільним видається встановлення за порушення цих правил адміністративної або кримінальної відповідальності.

Удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності народних депутатів України

Опис проблеми

Види дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на народних депутатів України, визначаються статтями 51 – 52 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, відповідно до частини п'ятої статті 51 Регламенту депутат може бути позбавлений права участі у пленарних засіданнях Верховної Ради України (до 5 засідань) за виголошення образливих слів на адресу іншого депутата або фракції – за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, на підставі парламентського рішення. Стаття 52 Регламенту в якості санкцій за вживання образливих висловлювань, непристойних слів, заклики до незаконних дій передбачає винесення попередження про неприпустимість

відповідних дій або припинення виступу депутата, а також позбавлення депутата права виступу протягом всього пленарного засідання (у разі повторного вчинення відповідних дій). За виступ без дозволу головуєчого на засіданні статтею 52 Регламенту встановлено відповідальність у вигляді вимкнення мікрофону без попередження. У контексті зазначених положень Регламенту варто виділити декілька проблем:

- Регламент встановлює відповідальність лише за вчинення окремих дій (виголошення образливих висловлювань), в той час як вчинення низки інших порушень (перешкоджання проведенню засідань, виведення з ладу системи голосування, позбавлення головуєчого можливості ведення засідання тощо) взагалі не передбачає будь-якої відповідальності;

³⁶ Канадські парламентарії та конфлікт інтересів. Українсько-Канадський проект сприяння доброчесності. – С. 6–7.
<http://legalreform.gov.ua/Skach/Tema4.doc>

³⁷ <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2724>

• встановлені Регламентом санкції не відповідають принципу пропорційності і превентивності, що підтверджується і практикою роботи парламенту (періодичне блокування трибуни депутатами окремих фракцій, вимкнення світла, виведення з ладу системи голосування);

• Регламент визначає лише норми етичної поведінки на засіданнях парламенту і не регулює поведінку депутатів поза межами сесійної зали Верховної Ради України.

Шляхи вирішення проблеми

1. *Правила поведінки та стандарти етики народних депутатів України доцільно визначити не в Регламенті Верховної Ради України, а в окремому відповідному документі (Правилах етики, Кодексі поведінки тощо), який визнача-*

тиме правила поведінки депутатів не лише у сесійній залі парламенту, але і на засіданнях комітетів, у відносинах з третіми особами, в яких народний обранець виступає саме як народний депутат України, а не приватна особа.

2. *Застосування санкцій за порушення норм етики повинно передбачатись за порушення всіх, а не лише окремих норм етики, при цьому відповідні санкції повинні відповідати вимогам превентивності, адекватності та пропорційності.*

3. *Порядок розгляду профільним парламентським комітетом справ, пов'язаних з порушеннями депутатами та особами, присутніми на засіданнях Верховної Ради України, норм етики, повинен визначатись більш детально.* Відповідна адміністративна процедура досить детально врегульована в ряді зарубіжних країн, зокрема – в США.

Етапи законодавчих змін

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Розмежування повноважень глави держави і уряду	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Конституція України • Закон «Про Кабінет Міністрів України» • Закон «Про Раду національної безпеки і оборони»
2. Обмеження «блокування» партій перед виборами	Короткострокова перспектива, питання має вирішуватись в контексті удосконалення виборчого законодавства	<ul style="list-style-type: none"> • Закон «Про вибори народних депутатів України»
3. Запровадження прямого державного фінансування партій	Середньострокова перспектива, не раніше 2010 року, питання має вирішуватись в контексті удосконалення законодавства про політичні партії	<ul style="list-style-type: none"> • Закон «Про політичні партії в Україні» • Закон «Про вибори народних депутатів України»
4. Обмеження розміру внеску на користь партії від однієї особи	Середньострокова перспектива, не раніше 2010 року, питання має вирішуватись в контексті удосконалення законодавства про політичні партії	<ul style="list-style-type: none"> • Закон «Про політичні партії в Україні»
5. Підвищення ролі місцевих організацій партій у висуванні кандидатів на парламентських виборах	Короткострокова перспектива, питання має вирішуватись в контексті удосконалення виборчого законодавства	<ul style="list-style-type: none"> • Закон «Про вибори народних депутатів України»
6. Персоніфікація виборчої системи	Короткострокова перспектива, питання має вирішуватись в контексті удосконалення виборчого законодавства	<ul style="list-style-type: none"> • Закон «Про вибори народних депутатів України»
7. Обмеження депутатського імунітету	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Конституція України • Закон «Про статус народного депутата України»

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
8. Упорядкування оплати праці	Середньо- та довгострокова перспектива, питання доцільно вирішувати в контексті проведення адміністративної реформи, у тому числі – реформування публічної служби	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про публічну службу» (новий)
9. Запровадження погодинної оплати праці	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про статус народного депутата України»
10. Упорядкування пільг, запровадження прямого обмеженого фінансування діяльності депутатів	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про статус народного депутата України»
11. Забезпечення прозорості матеріально-фінансового забезпечення діяльності депутатів	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про статус народного депутата України»
12. Запобігання конфлікту інтересів у депутатській діяльності	Середньострокова та довгострокова перспектива, не раніше 2010 року, питання доцільно розглядати в контексті регулювання конфлікту інтересів у публічній службі в цілому, удосконалення законодавства про боротьбу з корупцією	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон «Про боротьбу з корупцією» (нова редакція) ● Закон «Про статус народного депутата України» ● Регламент Верховної Ради України ● Кодекс етики народного депутата України (або аналогічний документ)
13. Удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності	Короткострокова та середньострокова перспектива, питання доцільно розглядати в контексті прийняття Кодексу депутатської етики	<ul style="list-style-type: none"> ● Регламент Верховної Ради України ● Кодекс етики народного депутата України (або аналогічний документ)

**Тези виступів учасників засідання Експертного клубу
журналу «Часопис «ПАРЛАМЕНТ»
на тему
«РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ В УКРАЇНІ.
ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ МАНДАТ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ»
(6 лютого 2009 року, м. Київ)**

Ніко ЛАНГЕ,
*керівник
Представництва
Фонду Конрада
Аденауера в Україні*

Незважаючи на те, що наразі часто говорять про непопулярність тематики конституційної реформи, цілий ряд проблем залишається досі не вирішеними. Деякі конституційні елементи є досить важливими для консолідації демократії в Україні. Варто говорити саме про конституційні елементи оскільки зараз немає потреби говорити про написання нової Конституції; необхідним є вирішення наявних проблем.

Питання представницького мандату треба розглядати з точки зору співвідношення функцій політичних партій та інституцій, ідеологій

і правових засад їх діяльності. При цьому ідеологія є найбільш важливим елементом. Тому варто зосередитись на нормативних та інституціональних засадах, які мають відповідати особливостям ідеологічного спектру. Крім того, інституціональний дизайн партій і владних інституцій повинен стимулювати розвиток ідеологічних засад політики. Слід враховувати, що невідповідність реформ особливостям політичної і правової культури громадян може призвести до спроб зміни інституційних основ на гірше – тобто, рух до авторитаризму.

**Андре
КВАККЕСТАД,**
*експерт для
Європейської комісії
за демократію через
право (Венеціанська
комісія)*

Я зосереджуся на нормотворчій, економічній та представницькій функціях депутата. Припустимо, що правове регулювання інституту депутатського мандату є відносно визначеним. За таких умов варто зосередитись на особливостях безпосередньої реалізації передбачених цим інститутом прав і обов'язків, а також на тому, як депутатська робота впливає на розвиток демократії та відповідальність влади.

Нормотворча робота депутата передбачає підготовку необхідної кількості законопроектів, їх прийняття або неприйняття, а також забезпечення виконання. В контексті бюджетного процесу варто говорити про прийняття бюджету, його узгодження з позицією громадськості та визначення пріоритетних статей видатків, внесення необхідних змін. Крім того, парламент може використовувати бюджет як інструмент обмеження влади уряду.

Що стосується представницької природи депутатського мандата, то вона передбачає різні шляхи задоволення інтересів суспільства через владний інструментарій. У деяких європейських країнах (наприклад у країнах з монархічною формою правління та з непрямыми

виборами президента) парламент є єдиним виборним органом. В Україні глава держави обирається на прямих виборах, однак він не може бути представником усіх соціальних груп суспільства, в той час як виборний парламент має такий потенціал. Це зобов'язує депутатів виступати у ролі захисників населення та конкретних індивідів. Тобто, представництво передбачає служіння парламентарів усьому населенню, а не лише тим виборцям, які їх обрали.

Депутати обираються і на національному, і на місцевому рівнях. Це означає, по-перше, їхню можливість безпосередньо контактувати з виборцями, а по-друге – представляти не лише власну партію, а й певний регіон або територію. Такий зв'язок на місцевому рівні стимулюватиме довіру виборців до своїх представників. Крім того, діяльність депутатів напряду впливає на розуміння та оцінку населенням демократичних інститутів і представницької демократії в цілому. Необхідно пам'ятати, що демократична форма правління передбачає здійснення влади народом безпосередньо або через обраних представників. Порушення цієї формули може призвести до негативних наслідків для якості врядування як такого.

Виборцям часто важко зрозуміти, яким чином функціонує парламент, зокрема – як формується парламентська коаліція. Для самих депутатів утворення коаліції є складним і болючим процесом, що потребує розуміння особливостей різних сфер існування суспільства, яке вони представляють. До того ж, у демокра-

Микола КОЗЮБРА,
завідувач кафедри
державно-правових
наук Національного
університету
«Києво-Могилянська
академія», суддя
Конституційного
Суду України у
відставці

Перш ніж говорити про природу представницького мандату, варто відповісти на питання, кому цей мандат належить: виборцям, народу чи партії? Стаття 81 Конституції України сформульована таким чином, що вирішальне слово контролю за мандатом належить партії, що зовсім не відповідає духу так званих європейських стандартів. Зараз повертатися до системи, яка існувала за радянських часів, нецільно з огляду на тенденції, які відбуваються сьогодні в Європі. Не тільки тому, що це підриває довіру до парламенту, а й тому що заважає його роботі, зокрема – пошуку компромісів в парламенті, що, як відомо, є однією з ознак демократії.

Я не є прихильником заборони переходів з однієї фракції в іншу. Такі переходи, якщо їх причиною є ідеологічні міркування, припустимі. Але якщо переходи стають масовими, це спотворює волевиявлення народу, тобто, вибори не досягають однієї зі своїх основних функцій – бути «політичним барометром» у суспільстві. В умовах вільного мандату така ситуація має стати однією з підстав до розпуску парламенту, чого зараз не передбачає конституція.

Борис БЕСПАЛИЙ,
член Ради
Всеукраїнської
громадської
організації
«Громадянська
позиція»

Мандат, який зараз мають народні депутати України, варто визначити як формально імперативний, оскільки наразі є вимога про формальну належність народного обранця до тієї фракції, за списком якої його було обрано. Тим не менше, голосувати депутат може як завгодно, і це не створює законодавчих підстав для його виключення зі складу фракції. Єдиний наслідок – перспективи такого депутата на майбутнє: народні представники, які голосують всупереч позиції фракції, ризикують не потрапити до виборчих списків відповідної партії або блоку на наступних виборах.

В цілому, вітчизняна виборча система ставить перед депутатами завдання завоювання симпатій не виборців, а скоріше партійного керівництва. Це створює проблему і при коаліційному будівництві: бо рішення про утворення коаліції приймається більшістю депутатської фракції, а наявність внутрішньофракційних інакодумців може створити ситуацію недостатньої кількості голосів для утворення такої коаліції.

тичних країнах депутати великою мірою є відповідальними за політичну освіту громадян. Однак це – завдання не конкретної особи або фракції, а парламенту в цілому. Таким чином, демократія передбачає наявність механізмів впливу громадян на прийняття владних рішень на всіх рівнях.

Питання про імперативний мандат на рівні парламенту і місцевих рад треба розв'язати. Якщо на рівні законодавчого органу в Конституції не має бути натяку на імперативний мандат, то запровадження імперативного мандату на місцях є можливим за умови зміни виборчої системи на мажоритарну.

Важливе питання – можливість держави регулювати внутрішньопартійні відносини. В цілому, це питання не юридичне, а політичне та морально-етичне. Партії мають бути об'єднаннями на ідеологічних засадах. Тому ідея створення кодексу народного депутата має раціональні основи. Партія – це публічний інститут, а тому цивільне регулювання її діяльності повинно стосуватися лише окремого кола відносин. Питання внутрішньої дисципліни регулюється у законі про об'єднання громадян; крім того, таке регулювання можна включити до закону про політичні партії. Тим не менше, на рівні Конституції загальні положення, які на сьогодні існують, не потребують суттєвого доповнення. Тобто, питання дисципліни повинні належати до внутрішньопартійної компетенції, хоча вони і мають істотний вплив на публічні відносини.

З практичної точки зору, більш актуальним є питання імперативного мандату в контексті місцевих виборів. Цей інститут передбачає дві складові: перша – позбавлення мандату партією чи блоком; друга – відкликання виборцями. Прикладом практичного застосування другого механізму можна вважати ситуацію, яка виникла після виборів 2002 року в Києві. Тоді було створено ініціативну групу, яка поставила ультиматум щодо відкликання депутатів Київської міської ради. Тоді ініціювати відкликання виборцями депутатів місцевих рад було дуже просто: будь-які 25 осіб могли висунути таку ініціативу. Після тієї ситуації активно обговорювалася необхідність відмовитись від елемента відкликання депутатів виборцями без належних причин, оскільки це не відповідає європейським стандартам. Наразі ж в Україні можна ініціювати відставку депутата лише на чітко визначених підставах. Тим не менше, це не вирішує усіх проблем інституту імперативного мандату.

Павло ЄВГРАФОВ,
суддя
Конституційного
суду України
у відставці

Депутатський мандат передбачає безпосередній зв'язок народних обранців з виборцями. Згідно з Конституцією, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, що передається обраному депутату для здійснення законодавчої влади в парламенті. Тому варто відпрацювати механізми зв'язку депутатського мандата з народом. Сьогодні в Україні ми маємо ситуацію, коли не депутат є слугою народу, а народ є слугою депутата.

Недоліки статті 81 напряму пов'язані з недоліками, що містяться у законі про вибори народних депутатів України. Багато проблем виникає саме через те, що у виборах беруть участь блоки виборчих партій. Конституція прописує, що участь у виборах беруть політичні партії, а вже після виборів у парламенті створюються блоки. Тому існування виборчих блоків як суб'єктів виборчого процесу створює невідповідну плутанину під час виборів, яка потім переносить її на процес формування коаліції депутатських фракцій.

Ігор ЖДАНОВ,
президент
Аналітичного
центру «Відкрита
політика»

Запровадження жорсткого мандату може призвести до партійної диктатури в Україні, а точніше – до диктатури партійних лідерів. З іншого боку, відсутність будь-яких санкцій за міжфракційні переходи породжує корупцію у парламенті, а також спотворює волевиявлення народу, оскільки формування відмінної від підтриманої виборцями політичної конфігурації законодавчого органу та більшості ставить під сумнів демократичність таких процесів.

На жаль, реформа виключно на рівні законодавства не допоможе вирішенню наявних проблем. На сьогодні депутат має чимало можливостей залишатися у складі фракції, однак не виконувати партійні рішення. Відомими є приклади виходу народних депутатів України зі складу коаліції депутатських фракцій у парламенті при формальному збереженні місця у фракції. За таких умов, проблемним питанням є рівень політичної і правової культури народних об-

Ігор КОЛУШКО,
голова Центру
політико-правових
реформ

У дискусії про представницький мандат народного депутата можна привести кілька неакадемічних, але наочних аргументів. У першу чергу, треба говорити не про право і законодавство щодо імперативного мандату, а розібратися у природі регульованих цим інститутом відносин. Право оформлює відносини у парламенті, які ми прагнемо досягнути заради його ефективності для суспільства. Тому при визначенні законодавчих рамок необхідний гнучкий підхід.

Мета запровадження інституту імперативного мандату – дисциплінувати фракції з метою забезпечення парламентської стабільності та подолання політичної корупції, однак цього ми не досягнули. В результаті депутати перес-

що стосується дострокового припинення повноважень народного депутата України, ми маємо говорити про практику такого припинення не лише в контексті рішенням вищого керівного органу політичної партії, а й з урахуванням рішення Конституційного суду України. Орган конституційної юрисдикції роздумав, що Конституція передбачає можливість дострокового припинення повноважень народного депутата за рішенням керівного органу партії виключно на підставі закону. Якщо закон таких підстав не містить або їх немає на практиці, підстави для дострокового припинення повноважень депутата відсутні.

Проблемним є питання зв'язку депутатського мандата із безпосереднім джерелом влади, оскільки в чинній Конституції немає міцного зв'язку між розділами, де йдеться про це право народу. В результаті народу важко реалізувати своє право на формування представницьких органів влади.

ранців, а також їх мотивація як під час виборчих кампаній, так і під час діяльності у парламенті.

Політична мотивація діяльності депутата напряму пов'язана з розривом між декларованими у виборчих програмах партії цілями та політичною діяльністю партії після приходу до влади. За умов відхилення партії у своїй діяльності від програмних засад може виникнути ситуація, за якої частина депутатів налягатиме на слідуванні задекларованим програмним цілям. При цьому, якщо такі депутати опиняться у меншості, наслідки для них можуть виявитися вкрай негативними.

Ще один важливий момент – голосування по ключовим питанням, таким як бюджет, довіра чи недовіра уряду тощо. Наскільки тут вільний народний депутат у своєму волевиявленні? Чи він повинен слідувати позиції фракції? Вирішення цих та інших питань потребує конструктивної дискусії і зваженого підходу.

тали бути «політичними особистостями», а народ перестав довіряти парламенту. Тому запровадження імперативного мандату – неправильний шлях, оскільки парламент буде ефективним лише тоді, коли депутати будуть вільними та здатними приймати рішення заради пошуку компромісів. Якщо у фракції виникає ситуація невідповідності поведінки депутата позиції фракції, це є сигналом про проблеми у ній, які потребують адекватної реакції.

Можна виділити 4 пункти, на які необхідно звернули уваги політикам при реформуванні інституту представницького мандату.

По-перше, необхідно розширити та унормувати внутрішньопартійну демократію як

обов'язкову умову. По-друге, політики повинні турбуватися про незалежність членів парламенту, яка починається з вибору кандидатів до виборчого списку. Наприклад, потрапляння до парламенту осіб, які не можуть заробити собі на життя іншим чином, аніж через депутатство, є загрозовим, оскільки перетворює депутатський мандат на абсолютну цінність, яку необхідно втримати у будь-який спосіб. По-третє, важливим питанням є відповідальність партійних лідерів, мотивація яких повинна прямо корелюватися із задоволенням національних інтересів. По-четверте, необхідно скасувати можливість створення блоків політичних партій у виборчому законо-

давстві, що є важливим з точки зору структуривання парламенту.

В цілому, відкликання депутатів виборцями мало що вирішує, оскільки у більшості виборчих систем мандат отримують у результаті підтримки відносної більшості, але абсолютної меншості. За таких умов, абсолютна більшість незадоволена результатом, а тому в будь-який момент готова підтримати відкликання. За таких умов, на конституційному рівні необхідно визначити термін, протягом якого депутат має змогу реалізовувати висловлену йому виборцями довіру, а оцінка такої реалізації повинна відбутися на наступних виборах.

**Володимир
КОВТУНЕЦЬ,**
*експерт з виборчого
права*

Практично будь-яка жорстка конструкція не є життєздатною, тому більшість у парламенті погоджується, що імперативний мандат – це анахронічна норма, однак змінити нічого не можна без з'ясування причин того, чому був зроблений політичний вибір щодо її запровадження. Корінь наявної проблеми – у бажанні змінити Конституцію з метою наближення до парламентсько-президентської форми правління. Причому сучасний стан політичних партій не відповідає вимогам Основного закону, оскільки наразі партії не є об'єднаннями громадян, а, скоріше, приватними підприємствами або товариствами з обмеженою відповідальністю. Тому необхідним був механізм, який би забезпечив дієздатність парламенту, оскільки надання депутатам широких повноважень при збереженні за ними можливості блукання між фракціями не дозволило б реалізувати передбачені конституційною реформою нововведення. Перенесення пропорційної системи на місцеві вибори ускладнювало ситуацію, тому запровадження імперативного мандату для ініціаторів конституційної реформи стало вимушеним кроком.

У контексті вибору форми правління в Україні постає логічне питання: яке місце парламенту у політичному житті держави може бути? Повернемося до витоків. Парламентаризм з'явився як механізм обмеження одноосібної влади. Політична культура сучасних українців подібна до політичної культури країн Західної Європи стоп'ятдесятирічної давності. Особливості вітчизняного політичного життя кореняться не у філософських ідеях західної Європи, а у марксизмі, який довів до абсурду розуміння принцип народного суверенітету, в результаті чого обсяг декларованого народного суверенітету виявився фікцією. Тим не менше, ми приймаємо цю фікцію за власний лозунг конституційної реформи.

З метою відхилення від вектору, який веде до авторитаризму в Україні, необхідними є зміни, зокрема у виборчій системі. Якщо сьогодні немає демократичних партій, завтра не буде демократичної влади. Однак кроки по реформуванню повинні сприйматися лідерами політичних партій: вони мають усвідомлювати, що у разі переходу до авторитаризму не відомо, хто опиниться у виграші. В такому контексті дискусії щодо зміни виборчої системи у певній мірі є необхідними, оскільки реформи допоможуть посилити парламент. Очевидно, що треба думати про конституційні зміни, які дозволять визначити місце парламенту у політичній системі у відповідності до особливостей політичної культури сучасного українського суспільства. При цьому не можна перебільшувати роль представницького органу. З іншого боку, не варто забувати про його відповідальність. Розмови про імперативний мандат, в першу чергу, стосуються індивідуальної відповідальності обраного народом представника. На сьогодні зрозуміло, що вихід одного депутата зі складу фракції є меншим злом, ніж зміна політичної і програмної орієнтації цілої фракції чи партії. Отже, мову треба вести не про індивідуальну відповідальність, а про відповідальність представницького органу як такого. Ми досить рідко користувалися правом дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. Практика 2007-го року стала позитивним кроком, який довів обов'язок парламенту нести відповідальність за свою діяльність.

Отже, представницькі органи повинні бути відповідальними, але механізмом цієї відповідальності повинен бути не імперативний мандат, а дострокові вибори як форма відповідальності представницького органу в цілому. Так ми зміцнимо і представницькі органи, і політичні партії, які більш відповідально ставитимуться до відбору кандидатів у виборчі списки.

Еліна ШИШКІНА,
народний депутат
України

Запровадження імперативного мандату – радикальний механізм стримування переходу депутатів з однієї фракції в іншу, що призводить до викривлення волі виборців. Однак вільний мандат – інша крайність. В результаті ми зараз маємо замість внутрішньопартійної демократії внутрішньопартійну кабалу: депутат не може висловити власну точку зору, а змушений голосувати так, як голосує фракція.

Дискусії навколо імперативного мандату мають політичну і правову складову. Друга з них потребує часткового реформування і Конституції, і виборчої системи. Перша ж полягає у

необхідності звернення до інституту політичних партій в Україні. Наразі ми маємо партії харизматичних осіб, а не ідеологій. Виняток – соціалістичні та комуністичні партії, ідеологічність яких була отримана у спадок від радянської епохи. Така ситуація суттєво зашкоджує розвитку відповідального представництва в Україні.

Таким чином, імперативний мандат потребує комплексної оцінки, яка повинна враховувати особливості політичної та правової культури. Тобто реформа законодавства не є достатньою умовою ефективності реформи парламенту. ■

Наталія ГРИЦЯК,
перший заступник
Директора
Національного
інституту
стратегічних
досліджень

Теза про недемократичність інституту імперативного мандату не потребує обґрунтування. Однак не залежно від особливостей мандату, депутат часто потрапляє в конфліктні ситуації, у яких він повинен зробити індивідуальний вибір на основі моральних орієнтацій. За таких умов виникає необхідність у створенні кодексу честі народного депутата України. Не залежно від форми юридичного закріплення цього документу, він повинен містити низку чітких вимог до народних представників, а саме: повна прозорість фінансової діяльності, податкова чесність, декларування доходів і видатків, вимоги парламентської дисципліни тощо. Виборці при визначенні конфігурації законодавчого органу керуються

власним рівнем політичної культури, тому для пошуку принципів організації роботи парламенту необхідна допомога політиків.

Важливою є зміна виборчого законодавства. Актуальним питанням є створення двопалатного парламенту для підвищення політичної відповідальності окремого депутата та політичної сили. Формування верхньої палати за регіональними мажоритарними списками, а нижньої – за пропорційною системою з відкритими списками дозволить виборцю бачити, за кого він голосує. Однак чи готова українська політична система для технічного забезпечення функціонування таких механізмів? Це потребує серйозної експертної та фінансової підтримки, а, отже, системної роботи. ■

Денис ПРОКОПОВ,
докторант
Київського
національного
університету
ім. Тараса Шевченка

Проблема представницького мандату може розглядатися у політичній і правовій площинах. Незважаючи на те, що такий розподіл є штучним, спершу необхідно названі сфери розділити, аби потім комплексно синтезувати.

Якщо у політичній теорії ми можемо ставити питання та не отримувати відповіді, то для правової науки така ситуація неприпустима, оскільки є певні відносини, які потребують врегулювання. В такому контексті написання кодексів честі народних депутатів або державних службовців не є виходом, оскільки це питання належить до сфери моралі, яка юридичними нормами не регулюється. Про це свідчить той факт, що не в усіх європейських країнах такі кодекси формально існують.

Відповісти на питання про природу представницького мандату не можна без з'ясування природи самого представництва. Існують три моделі представництва: модель довіреного представництва, модель делегованого представництва та модель мандатного представництва. Значною мірою чіткість правового регулювання статусу народного депутата залежить

від того, яку модель з цих трьох обрати. Тобто, чистота моделі обумовлює чистоту правового регулювання. Змішана модель ускладнює забезпечення належного правового регулювання. Очевидно, що Україна вибрала третю модель – модель мандатного представництва, відповідно до якої між тим, хто обирає, і тим, кого обирають, стоять політичні партії. Тобто, обов'язковою є наявність посередника, в той час як інші дві моделі посередників не передбачають. Якщо ми згодні з тим, що між виборцем і тим, кого він обирає, повинен існувати зв'язок, він повинен бути регламентованим. Варіанти такого впливу можуть бути різними. Один з них – періодичні вибори. Тим не менше, немає гарантії, що вибори завжди відбуватимуться у запланований час – тобто, що представник не змінить правила гри так, що це унеможливить вибори взагалі. Модель мандатного представництва сполучає в собі властивості делегованого та довіреного представництва. Між виборцем, який робить раціональний вибір, та політичною партією існує вільний зв'язок. Іншими словами, виборець своїм

раціональним вибором не накладає на партію жодних обов'язків. Однак зв'язок між партією та безпосереднім представником є імперативним, оскільки представник є членом партії, а тому має враховувати партійну позицію.

Загальна проблема представницького мандату полягає в тому, що ми не можемо вирішити правові питання, не вирішивши політичних питань. Вітчизняна партійна диктатура є міфом, оскільки можлива лише в умовах несформованих партійних систем. Тим не менше, проблем-

ним є регулювання функціонування партії, яка є незалежною від суддів та виконавчої влади, оскільки керується власними внутрішніми нормами. Однак чи може право встановити внутрішньопартійну демократію? Вибір моделі мандатного представництва потребує слідування вимогам чистої моделі. І якщо така модель передбачає відповідальність партії, а не її членів, то механізми такої відповідальності повинні бути запроваджені. Це не заперечує принципів народного суверенітету.

Анатолій СЕЛІВАНОВ,
постійний
представник
Верховної Ради
України у
Конституційному
Суді України,
Завідувач Відділу
зв'язків з органами
правосуддя
Апарату Верховної
Ради України

Народний суверенітет не може бути делегований ні партіям, ні депутатам, оскільки єдиним носієм суверенітету є народ. Присяга народного депутата фактично закладає основні принципи діяльності парламентаря, а тому може вважатися базою кодексу честі народного депутата. Крім того, кодифікація такого роду є поширеною у практиці європейських країн. Парламентське право, яке зародилося в Англії, передбачало кодекси честі і для нижньої, і для верхньої палати.

Не можу погодитися з тезою про те, що треба більше дбати про політичні партії та їхній авторитет, а не про народ. Повноваження парламенту не залежать від того, скільки депутатів вийшло зі складу парламентської фракції або увійшло до неї, оскільки вона визначається Конституцією. При цьому кількість депутатського корпусу забезпечує ефективність діяльності Верховної Ради України.

Сумнівною є теза про те, що практика припинення повноважень законодавчого органу здатна посилити парламент. В українських реаліях зупинення дії указу Президента про дострокове припинення повноважень парламенту є інструментом шантажу Верховної Ради, оскільки у будь-який момент можна поновити його дію та розпустити парламент.

Елеонора ВАЛЕНТАЙН,
директор Програми
сприяння
парламенту в
Україні, Програма
розвитку
законотворчої
політики

Основне питання при визначенні ролі народного представника у демократичних країнах – мотивація приходу до влади. Саме в цьому контексті постає питання відповідальності парламенту не лише на основі процедурних регламентованих правил, а й з урахуванням етичних засад. В Україні проблема полягає у тому, що наявні вимоги законодавства не дотримуються. Індивідуальні та корпоративні інтереси народ-

Це призводить до занепокоєння суспільства, а тому принцип, відповідно до якого парламент є повноваженим на строк його обрання, має підґрунтя у площині ефективності.

Вождизм – ще одна небезпечна особливість вітчизняного політичного життя. За таких умов більш оптимальним підходом є повернення до змішаної системи виборів із формуванням мажоритарних округів і висуненням мажоритарних депутатів. Така система дозволить і відобразити спектр політичних партій (тобто ідеологій), і надати депутату реальний представницький мандат (тобто захистити інтереси конкретних виборців).

Примат ідеології довів до абсурду систему представництва за радянських часів і дискредитував систему рад як органів влади. Тим не менше, зараз ми знову-таки акцентуємо увагу на необхідності передачі максимуму повноважень місцевим радам. Однак якщо ради отримуватимуть управлінські повноваження через інститут дострокових або повторних виборів, інститут народного представництва втрачає свій сенс. У цьому випадку, проблема імперативного мандату в контексті забезпечення зв'язку виборців і обраних ними представників є досить актуальною.

них депутатів не повинні перешкоджати виконанню ними представницьких функцій. Тобто, обґрунтування потребує готовність народних депутатів України обмежувати особисті амбіції та прагнення заради ефективного врядування – з метою реального служіння народу. Таким чином, і правові, і політичні проблеми конституційного реформування повинні розглядатися крізь призму ефективності та реальності їх вирішення.

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

Аналіз сучасних тенденцій розвитку європейського парламентаризму свідчить, що одним із сегментів, які найбільш динамічно розвиваються, є налагодження діалогу між законодавцями та громадянами. Така ситуація пояснюється різними факторами. З одного боку, в Європі домінує концепція «належного урядування» ('good governance'), ключовими принципами якої є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті рішень. З іншого, потреба залучення громадян до прийняття рішень – це до певної міри відповідь суспільства на кризу традиційних інституцій представницької демократії у Європі і необхідність посилення легітимності та ефективності у процесі розробки законодавчих рішень.

На сьогоднішній день розвиток українського парламентаризму відбувається під значним впливом європейських тенденцій та контексту. Парадоксально, однак для України відсутність тривалих парламентських традицій має і свої позитивні наслідки. Адже аналіз свідчить, що саме традиції часто виявляються найскладнішим бар'єром для впровадження інновацій в Європі. Разом із тим, українська дійсність висуває низку інших перепон, що стоять на шляху до рецепції найбільш продуктивних моделей європейського урядування. Адже ефективна участь громадян у законодавчому процесі – налагодження діалогу – можливе лише, з одного боку, після створення належних правових умов (забезпечення відкритості діяльності суб'єктів законодавчого процесу, вільного доступу громадян до інформації та наявності дієвих процедур залучення), а з іншого – необхідним є розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у законотворенні.

Таким чином, налагодження взаємодії між законодавцем та громадськістю виступає одним із тих комплексних і важливих кроків, що наблизять Україну до європейських стандартів демократичного урядування. Першочерговою необхідністю в такій ситуації є «ревізія» діючого законодавства та формування правових основ для запровадження нових практик. Поступом у цьому напрямі є цей нижченаведений документ, який розроблено з метою узагальнення пропозицій щодо належного правового забезпечення участі громадськості у законодавчому процесі. Автори ставили за завдання запропонувати системне та раціональне бачення проблеми як рамки для подальшої дискусії навколо детальної концепції реформування кожного з інститутів громадської участі, а тому будуть вдячні за будь-які відгуки, коментарі та пропозиції.

СИСТЕМНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ «ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ»

Опис проблеми

Ключовою проблемою, що виникла під час підготовки цього аналітичного документу, став комплексний характер питань, які потребують вирішення. Адже мова йде не про незначні зміни законодавчого поля, а саме про формування цілісної державної політики щодо залучення громадян до процесу прийняття рішень. Ситуація, що склалась сьогодні в Україні у сфері взаємодії громадськості та влади, характеризується наступним:

- *відсутністю законодавчого закріплення базових принципів та підходів, а також мінімальних стандартів залучення громадян до процесу розробки державної політики.* Не існує рамкового документу, який би означив спільність розуміння потреби наближення громадян до процесу розробки та прийняття

рішень з боку Верховної Ради України, Кабінету Міністрів та Президента, передбачив вихідні засади взаємодії між владними інституціями та громадськістю, загальні процедури, форми та стандарти участі громадськості у законотворенні тощо;

- *несистемним та незбалансованим підходом до розвитку державної політики в сфері забезпечення «демократії участі» ('participatory democracy').* У 2002-2008 рр. в Україні спостерігався поступовий розвиток нормативно-правової бази, що стосується залучення громадськості до діяльності органів виконавчої влади. Разом із тим, ключовий суб'єкт законодавчого процесу – Верховна Рада України – значно поступається в розвитку механізмів взаємодії з громадянами. Така ситуація є особливо критичною в умовах, коли саме парламент (на відміну від європейських держав, де

роль уряду як суб'єкта вироблення політики та законодавчої ініціативи є визначальною) є найпродуктивнішим ініціатором законодавчих актів (із 90 законів, прийнятих парламентом у 2008 році, 46 було внесено з ініціативи народних депутатів України). В результаті на сьогодні, наприклад, передбачено обов'язковість створення громадських рад в системі органів виконавчої влади, тоді як статус аналогічних інституцій у парламенті залишається невизначеним. Недостатньо розвинуто також і правове регулювання участі громадськості під час нормотворчої діяльності Президента України;

- *недосконалістю або відсутністю законодавчого регулювання низки найважливіших форм громадської участі.* Послідовний аналіз ключових форм участі громадськості у законотворенні підтверджує складний та комплексний характер змін, які потребують запровадження. Зокрема, відсутність закону, що належним чином врегулював би процедуру проведення всеукраїнських референдумів, потреба передбачення можливості подання звернення до органів державної влади в електронній формі, необхідність визначення процедури організації та проведення мирних зборів громадян та багато іншого, що детальніше проаналізовано нижче – все це зумовлює потребу розробки системних змін до законодавства;

- *необхідністю створення низки передумов, без яких ефективна участь громадськості є неможливою.* Україна лише розбудовує систему демократичних інституцій, а отже необхідно розуміти, що важливим є не лише закріплення правових форм участі громадян у законодавчому процесі, а й створення умов для вільного доступу громадян до інформації, забезпечення стандартів відкритості діяльності органів державної влади, сприяння розвитку інституційної спроможності організації громадянського суспільства та ресурсного потенціалу органів державної влади, заохочення активності груп інтересів та окремих громадян;

- *потребою формування традицій належного урядування ('good governance') та розуміння механізмів «демократії участі» у владних суб'єктів та громадян.* Відсутність традицій діалогу між органами державної влади та громадськістю, фокусування вітчизняної

правової традиції на «демократії» у значенні «представницької демократії», недостатнє висвітлення сучасних європейських тенденцій розвитку урядування призводить пасивного сприйняття ідей «демократії участі» потенційно зацікавленими сторонами процесу;

- *важливістю забезпечення раціонального підходу до розвитку державної політики у цьому напрямі.* Обмеженість фінансових ресурсів, зокрема, в умовах глобальної економічної кризи, зумовлює потребу ефективного планування політики – виокремлення першочергових кроків із запровадження найбільш продуктивних форм взаємодії та окресленням довгострокових перспектив для подальшого поглиблення діалогу.

Шляхи вирішення проблеми

Створення міжвідомчої робочої групи, яка б системно опрацювала питання та розробила пакет законодавчих змін для підвищення ефективності українського урядування з урахуванням потреби забезпечення комплексного та раціонального підходу. Зокрема, першочерговими завданнями, які необхідно вирішити, виступають:

- *правове закріплення системи, базових принципів та мінімальних стандартів залучення громадян до процесу розробки державної політики, а також форм взаємодії між владними інституціями (в першу чергу, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів та Президентом) та громадськістю шляхом прийняття закону про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, в основу якого має бути покладено кращі європейські практики та український досвід;*

- *вдосконалення законодавчого регулювання окремих форм громадської участі, що потребує внесення змін та прийняття низки нових нормативно-правових актів (більш детально перелік документів, які вимагають уваги, буде окреслено нижче);*

- *розробка пропозицій щодо створення необхідних передумов для ефективної взаємодії, зокрема, покращення доступу громадян до інформації та забезпечення належних стандартів відкритості діяльності органів державної влади.*

НАЛЕЖНЕ ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЗОВИХ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

Референдуми

Опис проблеми

Референдум, відповідно до Розділу III Конституції України («Вибори. Референдум»), визнається однією з ключових форм народного волевиявлення. Конституційне регулювання референдумів в Україні зводиться до фіксації кількох вихідних принципів:

- обов'язкові всеукраїнські референдуми проводяться щодо питання про зміну території України (ст. 73) та затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», прийнятого не менш як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 1 ст. 156). Разом із тим, не допускається проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74);

- суб'єктам ініціювання референдуму виступає народ України (ч. 2 ст. 72). Таким чином, за загальним правилом, всеукраїнські референдуми проголошуються за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у 2/3 областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області;

- суб'єктами, що уповноваженні призначати (проголошувати) референдум відповідно до Конституції України є Верховна Рада України (п. 2 ч.1 ст.85) та Президент України (п. 6 ч. 1 ст. 105). Ключову роль тут відіграє Президент України, який проголошує всеукраїнські референдуми за народною ініціативою. На нього також покладено обов'язок призначення обов'язкового всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до Конституції України відповідно до процедури, окресленої у ст.156 КУ. Щодо законодавчого органу, то він уповноважений призначити лише всеукраїнський референдум стосовно зміни території держави (ст. 73 КУ);

- на референдуми поширюються загальні засади виборчого права (зокрема для участі у референдумах необхідно досягти вісімнадцятирічного віку та бути дієздатним громадянином).

Таким чином, Конституцією України визначено базові засади організації референдумів. В порівнянні з європейським досвідом ці рамки є достатньо широкими і дають значний простір для активної участі громадян у законотворенні. Разом із тим, низка проблем уск-

ладнює належне використання цього інструменту прямої демократії в Україні, зокрема:

- *відсутність належного законодавчого регулювання, яке б уможливило реалізацію конституційних положень про референдум, та невідповідність регулювання процедури підготовки і проведення референдумів процедури підготовки та проведення виборів*

Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прийнято ще у 1991 році, а відсутність політичного консенсусу щодо концепції реформування інституту референдуму стало причиною відсутності нового (оновленого) законодавчого акту. Як наслідок, частина закону не відповідає Конституції України або ж має неоднозначне тлумачення у світлі конституційних положень; документ не містить або передбачає недосконале законодавче регулювання ряду процедур та відносин, що виникають у ході організації та проведення всеукраїнських референдумів (йдеться про територіальну організацію референдумів, формування комісій з проведення референдумів, здійснення передреферендумної агітації, підрахунку голосів та встановлення результатів референдумів, оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів, відповідальності за порушення законодавства про референдуми тощо). У разі виключення із Закону положень, що не відповідають Конституції, проведення легітимних референдумів стане неможливим.

- *розширене розуміння конституційних положень щодо інституту референдуму, що може мати наслідком порушення балансу між елементами представницької та прямої демократії в Україні, а також зловживання «волею народу» для прийняття окремих політичних рішень.*

Відсутність активності законодавця сфері регулювання інституту референдуму зумовило необхідність заповнення прогалів у правовому регулюванні іншим органом, а саме – Конституційним Судом України. І тут можна провести паралель із Європейським Союзом, де проблеми з прийняттям рішення на рівні Європейська Комісія – Рада – Парламент часто компенсуються проактивною позицією судової влади – Європейського Суду Справедливості. В українській ситуації органом конституційної юрисдикції здійснено тлумачення низки положень Основного Закону, які доповнюють правову характеристику інституту референдумів в Україні, а саме:

- підтверджено існування законодавчих референдумів: народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії);

- визнано право громадян прийняти нову (нову редакцію) Конституції шляхом референдуму: народ України, який наділений установчою владою, може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття нової Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України. Однак процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України;

- засвідчено виключно обов'язковий характер рішень, прийнятих на референдумі, та відсутність потреби їх опрацювання іншими органами державної влади: результати народного волевиявлення, отримані на референдумі, є обов'язковими, рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів (внесення до них змін або скасування законів) є остаточним і не потребує затвердження або схвалення Верховною Радою України чи будь-якими іншими органами державної влади України;

- зафіксовано відсутність правової визначеності щодо процедури підписання і оприлюднення законів, що прийняті на референдумі: норма частини другої статті 94 Конституції України не застосовується до законів, що прийняті референдумом, а визначення такої процедури має бути здійснено законодавчим органом.

Отже, Україна обрала концепцію, що надає громадянам широкі можливості щодо ініціювання законодавчих рішень через механізми прямої демократії, фактично вмикаючи «зелене світло» для референдумів на кожному з етапів: визначення тематики, призначення та втілення рішення. В першу чергу, предметом референдуму може бути необмежене коло питань (крім винятків, передбачених ст. 74). Будь-які законодавчі обмеження у цій сфері можуть бути оскаржені в органі конституційної юрисдикції як такі, що обмежують конституційні права громадян (відповідно до ст. 64 КУ конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України). По-друге, народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму не потребує додаткового схвален-

ня вищими органами держави, а його призначення є прямим обов'язком глави держави. По-третє, рішення референдуму не вимагають додаткового затвердження чи схвалення органами публічної влади.

Вищенаведений підхід не можна назвати типовим для європейських країн. У більшості держав-членів ЄС проведення законодавчих референдумів має консультативний характер, а ініціатива їх проведення покладена на органи державної влади (винятками є лише окремі держави, зокрема – Латвія, Литва та Словенія). Крім того, більшість держав у ЄС визначає критерії для кола питань, що можуть розглядатись на референдумі (як-от особливе значення для суспільства), а частина з них взагалі не допускає проведення загальнодержавних референдумів (Бельгія) або їх практика є надзвичайно обмеженою (Великобританія).

На європейську практику регулювання референдумів необхідно звернути особливу увагу, адже в умовах відсутності демократичних традицій існує значна імовірність того, що інститут референдуму може стати інструментом для прийняття рішень в інтересах того чи іншого органу публічної влади (глави держави, парламенту). Саме тому законодавство про референдуми має забезпечувати, з одного боку, можливість реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами через механізм референдуму, а з іншого – визначати механізми запобігання маніпулюванню народним волевиявленням та використання референдуму як інструменту досягнення політичних цілей.

Шляхи вирішення проблеми

Забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами потребує створення належної правової основи для проведення референдумів, яка б конкретизувала конституційні положення щодо референдуму в Україні та відображала зміст рішень Конституційного Суду України. Однак цьому має передувати проведення публічного обговорення (за участю політиків та експертів) з метою узгодження концепції референдумів як частини українського правового простору. Адже низка базових питань має знайти своє визначення саме на законодавчому рівні, наприклад – можливість застосування в Україні права «народного вето» (за розширеного тлумачення рішень Конституційного Суду України щодо предмету всеукраїнського референдуму можливим є не лише прийняття на референдумі законів, але й скасування законів, прийнятих законодавцем), процедуру імплементації ре-

зультатів референдуму у процесі нормотворення органів публічної влади, порядок прийняття нової (нової редакції) Конституції шляхом референдуму тощо. Нове законодавство про референдуми повинно передбачати:

- визначення гарантій реалізації прав громадян України на участь у референдумі. Зокрема, слід чітко визначити механізми, які б не дозволяли зловживати інструментами прямої демократії (зокрема визначити вимоги до формулювання питань, які можуть бути предметом референдуму; порядок підготовки референдумів (основні принципи, процедуру ініціювання та прийняття рішення про проведення референдуму, процедуру здійснення передреферендумної агітації) та їх проведення (організації голосування, порядку підрахунку голосів та встановлення результатів

референдумів, оскарження рішень, дії та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів); спосіб імплементації рішень референдумів (зокрема процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих референдумом);

- забезпечення уніфікації законодавства про референдум та вибори шляхом: а) прийняття Кодексу про вибори і референдуми в Україні (або іншого кодифікованого акту з аналогічною назвою); б) нового Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», узгодженого в технічно-процедурних аспектах (формування і організація роботи комісій, підрахунок голосів, складання списків виборців і учасників референдумів тощо) із Законом «Про вибори народних депутатів України», який на сьогодні є найбільш досконалим у цьому аспекті.

Звернення громадян

Опис проблеми

Відповідно до поширеної у Європі та США концепції трьох генерацій права на участь ('participation rights') власне право на звернення, хоч і в дещо ширшому контексті (як право на справедливі слухання, 'the right to a fair hearing') є найстарішим та визнається основоположним. Саме тому налагодження системи дієвого розгляду та врахування звернень громадян слід розглядати як передумову для забезпечення їх більш широкої участі у законодавчому процесі.

Право на звернення закріплено статтею 40 Основного Закону, що передбачає можливість направлення індивідуальних (колективних) письмових та усних звернень до органів державної влади (їх посадових і службових осіб) та закріплює обов'язок носіїв владних повноважень розглянути такі звернення, а також дати обґрунтовану відповідь у визначені строки. Детальніше ці конституційні положення розкрито у Законі України «Про звернення громадян». Однак цей Закон, прийнятий ще у 1996 році, на сьогоднішній день не відповідає сучасним потребам. Попри те, що на рівні уряду та парламенту зроблено низку кроків щодо покращення роботи зі зверненнями громадян (зокрема діють консультативні сайти як частина Урядового веб-порталу та веб-сторінки Верховної Ради України, присвячені зверненням громадян), навряд чи можна констатувати, що цей механізм взаємодії між владою та громадськістю функціонує ефективно.

Право на звернення характеризується цілою низкою проблем (відповідна ситуація

констатована зокрема в Указі Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» №109/2008 від 7 лютого 2008 року), однак, розглядаючи право на звернення саме крізь призму забезпечення можливостей для участі громадськості у законотворенні, особливу увагу необхідно звернути на наступне:

- законодавством України визначено процедуру подання та розгляду лише письмових та усних звернень, відповідно – можливість подання звернень в електронній формі не передбачена. Така ситуація не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних технологій та європейським практикам;

- відповідно до ст.3 Закону України «Про звернення громадян» звернення, що містять пропозиції щодо законодавчого поля, віднесені до загальної категорії «пропозиції (зауваження)» без передбачення спеціальної процедури їх розгляду, аналізу та систематизації;

- відсутність належного пояснення змісту права громадян на звернення та вимог до його змісту. Наприклад, рубрика «Відділ з питань звернень громадян» на веб-сторінці Верховної Ради України містить доволі обмежений обсяг матеріалів навіть у порівнянні з розділом «Звернення громадян» на Урядовому порталі. Якщо ж порівняти обидва ресурси з європейськими аналогами, то потреба їх подальшого вдосконалення постає очевидною. Доцільним є, зокрема, розміщення зразків звернень та електронних форм для їх автоматичного генерування;

- важливою є проблема відсутності чіткого розуміння громадянами «суб'єкта впливу». У зв'язку з запровадженням пропорційної системи виборів докорінно змінилась система взаємовідносин між виборцями та парламентарями. Парадигма звернення до «свого» депутата втратила свою актуальність, а визначення народного депутата чи інституції, що відповідають за розгляд того чи іншого «тематичного» питання, вимагає спеціальних знань. Така ситуація призводить до зниження ефективності звернень, що містять законодавчі пропозиції;

- однією з ключових проблем із зверненнями громадян в цілому є формальність підходу до їх розгляду. В контексті звернень, що містять пропозиції щодо вдосконалення законодавства, практика формального підходу до розгляду та їх «використання у законодавчій роботі» є особливо актуальною;

- недостатньо системний підхід до аналізу змісту звернень громадян з метою узагальнення проблем, що у них порушуються, зумовлює обмеженість практики їх подальшого врахування у законотворчій діяльності Верховної Ради України;

- відсутність нормативних вимог щодо публікації у відкритих ресурсах інформації про зміст пропозицій, що надійшли до розгляду, результатів їх розгляду та врахування у рішеннях відповідних органів, зумовлює неможливість громадського контролю за процесом розгляду звернень громадян;

- в цілому відсутня практика розміщення стислого опису змісту звернень в Інтернет-просторі з метою ознайомлення та підтримки їх змісту іншими громадянами, яка успішно використовується в Європі. Більше того, не передбачена спеціальна процедура розгляду колективних звернень.

Шляхи вирішення проблеми

Прийняття нової редакції Закону «Про звернення громадян», яка удосконалив право регулювання права громадян на звернення та запровадить нові форми взаємодії між органами публічної влади та громадянами, зокрема шляхом:

- закріплення можливості подання звернень із використанням мережі Інтернет;

- запровадження ефективної системи аналізу звернень з метою узагальнення проблем, що у них порушуються, систематичної публікації у відкритих ресурсах (засобах масової інформації, офіційних веб-сторінках відповідних органів)

інформації про результати розгляду та врахування звернень громадян, визначення механізмів проведення перевірки стану організації роботи зі зверненнями громадян у органах влади;

- вироблення спеціальної процедури опрацювання та публічного контролю за результатом розгляду «пропозицій». Зокрема, необхідно передбачити можливості розміщення пропозицій в мережі Інтернет для їх підтримки іншими громадянами (такий досвід, наприклад, успішно використовується у Великобританії, де окремі пропозиції підтримуються 20–40 тисячами підписів громадян), підготовку окремих періодичних звітів щодо їх розгляду та врахування тощо;

- виокремлення категорії індивідуальних та колективних звернень, визначення особливої процедури розгляду останніх;

- деталізації положень щодо обов'язку органів публічної влади надавати обґрунтовану відповідь на звернення;

- посилення відповідальності за порушення вимог Закону України «Про звернення громадян».

Удосконалення рубрики «Відділ з питань звернень громадян» на веб-сторінці Верховної Ради України та «Звернення громадян» на Урядовому веб-порталі, а також створення відповідної інформаційної сторінки на веб-сайті Президента України. Доцільним є, зокрема, розміщення зразків звернень, електронних форм для автоматичного генерування звернення, створення можливостей для стислого висвітлення «пропозицій», надісланих громадянами для їх широкої громадської підтримки;

Покращення рівня розуміння громадянами цільового суб'єкта звернення, що підвищить ефективність розгляду та врахування пропозицій громадян. Можливим у цьому аспекті є запровадження практики створення «загальнопарламентських груп» ('all-party groups'), які за своєю природою є менш формальним об'єднанням, ніж парламентські комітети і слугують формою акцентуалізації більш вузьких інтересів. Наприклад, у Великобританії такі групи створюються за ініціативи 20 «кваліфікуючих членів» (парламентарів) з регіональним фокусом або на основі спільності інтересів щодо певної тематики (зміна клімату, корпоративна відповідальність, нові медіа, тощо). Важливо, що в окремих випадках членами таких груп можуть бути також урядовці та представники громадськості (однак вони не належать до категорії «кваліфікуючих членів»).

Лобіювання

Опис проблеми

Ідея правового регулювання лобістської діяльності є чи не найбільш дискусійною серед усього переліку форм впливу громадськості на законотворчу діяльність. Така ситуація є типовою не лише для України – дебати навколо потреби «офіційного визнання» та врегулювання діяльності лобістів ведуться і в низці інших європейських держав. Практика, яка традиційно є більш характерною для американської політичної системи, поступово утверджується в Європі – офіційно визнана на рівні Європейського Союзу, вона знаходить своє правове закріплення і в інших державах (зокрема у Литві, Польщі, Угорщині).

В українському контексті законодавче регулювання лобістської діяльності сприятиме вирішенню цілої низки проблем, які характеризують процес прийняття владних рішень. В першу чергу, воно дозволить частково вирішити проблему нерівності можливостей та доступу до суб'єктів прийняття рішень з боку громадян, інститутів громадянського суспільства та бізнесу. Адже саме лобісти можуть презентувати різні точки зору на проблему, що потребує законодавчого визначення, надавши можливість владному суб'єкту прийняти зважене рішення. У ситуації, коли лише частина груп інтересів має можливість донести свою позицію, лобіювання перетворюється з процесу конкурентної аргументації у вплив, що може мати ознаки корупції. По-друге, врегулювання лобістської діяльності внесе визначеність щодо правових та протиправних методів впливу на суб'єктів прийняття рішень. По-третє, «узаконення» лобізму сприятиме відкритості процесу прийняття рішень та посиленню контролю за впливом на їх прийняття. Таким чином, правове регулювання допоможе визначити прозорі механізми відстоювання інтересів, створить єдині правила діяльності та забезпечить рівний доступ до суб'єктів прийняття рішення.

Конституцією України передбачено низку положень, які дають достатні підстави для визнання права громадян брати участь в управлінні державними справами шляхом лобіювання інтересів. Зокрема, Основним Законом закріплено право на свободу думки і слова, на вільне висловлення своїх поглядів та переконань (ч. 1 ст. 34); право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34); право на свободу об'єднання у політичні партії

та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36); право на вільний вибір професії (ч. 1 ст. 43) тощо.

У стінах парламенту було здійснено декілька спроб, спрямованих на створення законодавчих основ для лобістської діяльності, результатом яких є три законопроекти «Про лобіювання в Україні» (№ 3188 від 13 квітня 1999 року, внесений народним депутатом Шаровим І.), «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (№ 3188-1 від 3 листопада 1999 року, внесений народним депутатом Сахном Ю.) та «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (№ 8429 від 09.11.2005, внесений народним депутатом Гринівим І.). Однак жоден із цих документів не було схвалено навіть у першому читанні. У Верховній Раді України VI скликання немає жодного проекту закону, який би торкався цієї проблеми. Разом із тим, міжвідомчою робочою групою при Міністерстві юстиції України розроблено Концепцію проекту Закону України «Про лобіювання», що свідчить про певний поступ у цьому напрямі.

Залишити сьогодні ситуацію незмінною – означає відмовитись від регулювання комплексного явища, яке без жодного сумніву існує *de facto*. Відсутність правової визначеності або традицій лобіювання (а саме усталені практики часто використовуються європейськими країнами як альтернатива нормативному регулюванню) та неефективність іншого законодавства, яке є визначальним для донесення інтересів громадськості до влади (як-от процедури звернень громадян) віддаляє представників влади від громадян, знижує ефективність прийнятих рішень та змушує групи інтересів – незалежно від того, чи йдеться про захист екологічних прав, чи про лобіювання бізнес-інтересів – шукати «власні» шляхи для їх реалізації.

Шляхи вирішення проблеми

1. *Враховуючи те, що лобіювання є інститутом, який тривалий час був невідомим українському праву (що зумовлює неоднозначність його сприйняття як суспільством, так і парламентарями), у короткостроковій перспективі на нормативно-правовому рівні доцільно передбачити запровадження реєстру (реєстрів) суб'єктів впливу, визначити органи, у яких такі суб'єкти можуть здійснювати свою діяльність, а також принципи взаємодії цих суб'єктів з органами публічної влади.* Таке «м'яке» регулю-

вання лобістської діяльності практикується, наприклад, в Німеччині;

2. У більш віддаленій перспективі можуть бути вжиті заходи щодо посилення правового регулювання лобістської діяльності, у тому числі шляхом прийняття Закону України «Про лобіювання». Цей Закон повинен визначити ключові терміни у сфері лобістської діяльності («лобістська діяльність», «лобіст»); закріпити загальні принципи та гарантії діяльності лобістів; деталізувати форми та методи лобіювання, права та обов'язки лобістів та органів державної влади; врегулювати процедури реєстрації та акредитації лобістів у відповідних органах державної влади; окреслити обов'язко-

ву процедуру оприлюднення інформації щодо результатів діяльності лобістів; передбачити відповідальність за порушення встановлених вимог щодо здійснення лобістської діяльності та інші механізми запобігання протиправному впливу на прийняття рішень. Законодавче регулювання допоможе визначити цю діяльність як легітимний шлях взаємодії влади та суспільства; створити додаткові бар'єри для зловживань та корупції; підвищити прозорість діяльності лобістів та створити ефективні механізми контролю за їх діяльністю; сприяти підвищенню рівня поінформованості та відповідальності посадових осіб при розробці та реалізації державної політики тощо.

Публічні акції

Опис проблеми

Відповідно до статті 39 Конституції України, «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей». Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001, визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення «є предметом законодавчого регулювання». Організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Разом із тим, ці строки повинні не обмежувати конституційне право громадян, а бути його гарантією і надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самовря-

дування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Ключовою проблемою реалізації цього права виступає відсутність законодавчого врегулювання процедури організації та проведення публічних акцій. Відсутність законодавчого регулювання визначення «прийнятних строків» для завчасного сповіщення про акції, а також межі між правом громадян на «безперешкодне проведення» громадських акцій та необхідністю «забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей» надає дискреційні повноваження органам виконавчої влади (місцевого самоврядування). Таким чином, відсутність закону, який би чітко визначив процедурні аспекти (зокрема підстави для обмеження права на мирні зібрання), створює можливість їх порушення з боку органів публічної влади.

Шляхи вирішення проблеми

Доцільним є прийняття Закону України «Про порядок організації та проведення мирних заходів» (чи Закону з аналогічним предметом правового регулювання), який би визначив баланс між забезпеченням конституційних прав та необхідністю дотримання громадського порядку. Такий Закон повинен визначати порядок організації і проведення мирних заходів, обов'язки організаторів і учасників, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, порядок повідомлення про проведення таких заходів і строки його подання, підстави для обмеження цього права тощо.

Громадські обговорення та консультації

Опис проблеми

До громадських обговорень слід віднести проведення парламентських, комітетських та інших громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень, теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, телефонних «гарячих ліній», а також засоби електронного урядування.

На сьогодні у регулюванні процедури громадських обговорень існує низка проблем:

- *відсутність системного підходу до регулювання консультаційних процедур, узгодження підходів щодо проведення публічних обговорень на рівні різних владних суб'єктів та сфер нормативно-правового регулювання, визначеності мінімальних стандартів щодо проведення консультацій з громадськістю у ході розробки державної політики.*

На сьогодні вже закладено правову основу для: а) проведення парламентських та комітетських слухань (Конституція України від 28 червня 1996 року з наступними змінами, Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року, Закон України «Про комітети Верховної Ради України» в редакції від 22 грудня 2005 року); б) організації публічних обговорень у органах виконавчої влади (Постанова КМУ «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 року № 1378); в) участі громадськості у процесі підготовки нормативно-правових актів в окремих сферах, зокрема щодо питань довілля (на основі Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довілля, ратифікованої 6 липня 1999 року) та актів, які торкаються митної справи (Наказ Держмитслужби України «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи» від 10.09.2004 № 658). Разом із тим, питання уніфікованого врегулювання процедур громадського обговорення залишається відкритим.

Якщо на рівні Кабінету Міністрів визначено обов'язковість проведення консультацій з громадськістю в ході розробки нормативно-правових актів, що стосуються прав, свобод та законних інтересів громадян, а також передбачено узагальнення результатів цих консультацій у пояснювальній записці до відповідного

документу, то аналогічні механізми не використовуються для правотворчої діяльності інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, із документів, що регламентують діяльність Верховної Ради України, випливає, що відображення результатів обговорень законопроекту із зацікавленими суб'єктами не є обов'язковою вимогою до пояснювальної записки до проекту Закону і умовою його розгляду.

- *недосконалість існуючих механізмів проведення громадських обговорень, їх низька ефективність та рівень врахування рекомендацій:*

- *на рівні Верховної Ради України:* Найбільш поширеною та звичною для української практики стала процедура парламентських та комітетських слухань. Разом із тим, їх проведення пов'язане із низкою проблем, які потребують свого вирішення. Йдеться про необхідність конкретизації критеріїв відбору учасників парламентських слухань, привертання більшої уваги законодавців та громадськості до їх проведення, посилення контролю за виконанням рекомендацій парламентських слухань тощо. В цілому практика повинна розвиватись у напрямі посилення ролі комітетських слухань, що є більш типовим для європейського досвіду. Роль парламентських слухань може бути важливою, й виконувати функції механізму розгляду більш загальних питань, що стосуються компетенції різних комітетів. За умови удосконалення контролю за виконанням рекомендацій парламентські слухання можуть перетворитись у дієвий інструмент контролю за діяльністю уряду.

Враховуючи те, що саме комітетські слухання мали б виконувати функцію платформи для діалогу з зацікавленими сторонами, актуальним є питання підвищення рівня прозорості їх проведення – на сьогодні фактично відсутня загальнодоступна системна інформація про порядок денний таких слухань, час і місце їх проведення, перелік учасників, зміст рекомендацій тощо.

Щодо проведення консультацій з громадськістю, то Регламентом Верховної Ради України (ст. 114) передбачено, що одним із можливих наслідків розгляду законопроекту в першому читанні є прийняття рішення про опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання. Разом із тим, відповідна практика не набула свого поширення;

○ *на рівні органів виконавчої влади*: необхідно відзначити, що проведення публічних громадських обговорень в органах виконавчої влади характеризується значно детальнішими нормативним регулюванням, однак, незважаючи на це, реалізація відповідних норм залишається формальною;

○ *на рівні Президента України*: відповідно до Указу Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 1276 від 15 вересня 2005 р.), основним інструментом постійнодіючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування виступають щорічні Президентські слухання, а також утворення Стратегічної ради з розвитку державної політики як консультативно-дорадчого органу для визначення стратегічних напрямів розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань. Перші Президентські слухання було проведено 28 листопада 2005 року, після чого вони більше не проводились. Відтак дієвість згаданого Указу є досить сумнівною.

Шляхи вирішення проблеми

1. *На законодавчому рівні доцільно визначити засади проведення публічних обговорень та консультацій на рівні різних органів державної влади та у відповідних сферах нормативно-правового регулювання.* Виходячи із досвіду ЄС, такими принципами можуть бути:

- участь (якнайширше забезпечення можливості участі зацікавлених сторін у формуванні ключових напрямів державної політики),

- відкритість та відповідальність (визначеність щодо завдання консультативного процесу, його механізмів, кола зацікавлених сторін, які залучаються до консультацій, шляхів врядування результатів),

- ефективність (врахування необхідності забезпечення пропорційності між витраченими ресурсами та отриманим результатом),

- послідовність (процес проведення консультацій має включати механізми для зворотного зв'язку, оцінки та перегляду результатів);

2. *Необхідним є закріплення мінімальних вимог до проведення консультацій з громадськістю у ході розробки державної політики, як-от:*

- зрозумілості змісту процесу консультацій;
- забезпечення відкритого доступу всіх зацікавлених сторін до висловлення думки;
- використання доступних каналів комунікації;

- визначення ефективного часового ліміту для громадського обговорення;

- забезпечення зворотного зв'язку (відповіді на отримані рекомендації та звіт про результати процесу).

3. Відображення результатів консультації з зацікавленими сторонами може бути визначене як обов'язкова вимога до пояснювальної записки до законопроекту, що вноситься на розгляд Верховної Ради України;

4. *Необхідно удосконалити існуючі механізми проведення парламентських та комітетських слухань, підвищення їх ефективності, відкритості та ступеня врахування рекомендацій.* Таке удосконалення потребує внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Консультативно-дорадчі органи

Опис проблеми

Спеціальні консультативно-дорадчі органи (робочі групи, громадські ради тощо), що формуються із представників громадськості при різноманітних органах державної влади, є одним із шляхів забезпечення елементу «громадської участі». Вони можуть створюватись як при Верховній Раді України, так і при інших суб'єктах, що беруть участі у законодавчому процесі (Президент України, Кабінет Міністрів України); можуть працювати на постійній (створюватись на невизначений термін) або тимчасовій (для опрацювання конкретного питання) основі.

Серед ключових проблем, які потребують вирішення у контексті налагодження їх ефективної діяльності, необхідно виділити наступні:

- нескоординованість політики щодо забезпечення громадської участі на рівні різних владних суб'єктів, залучених до законодавчого процесу (Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України – Президент України);

- відсутність правового регулювання порядку створення та діяльності консультативно-дорадчих органів у Верховній Раді України та при Президентові України, диференційованість підходів та несистемність їх діяльності, залежність від політичної волі владних суб'єктів;

- недостатня дієвість існуючих механізмів участі громадськості у нормотворенні, що відображається у формальному підході до організації діяльності консультативно-дорадчих органів, низькому ступені врахування рекомендацій.

На сьогодні в Україні не вироблено єдиного підходу до статусу та завдань консультативно-дорадчих органів:

- *на рівні органів виконавчої влади:* уніфіковані процедури створення та діяльності громадських рад забезпечено лише на рівні органів виконавчої влади, де протягом 2002–2008 рр. відбувся активний розвиток нормативно-правової бази, що регулює відносини з громадськістю. Постановою Кабінету Міністрів України № 1378 передбачено, що консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення. В обов'язковому порядку, зокрема, проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян. Однак питання механізмів врахування рекомендацій громадськості і досі залишається відкритим;

- *на рівні Президента України:* порядок створення та роботи консультативно-дорадчих органів при Президенті України не врегульовано єдиним нормативно-правовим актом. Їх діяльність визначається шляхом прийняття відповідного указу глави держави, ефективність роботи залежить від суб'єктного складу і наявності політичної волі «почути» та врахувати результати їх роботи. Одним із найбільш позитивних зразків діяльності консультативно-дорадчого органу при Президенті України є Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Разом із тим, низка указів щодо створення громадських рад залишилась невітленою. Наприклад, відповідно до Указу Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 1276 від 15 вересня 2005 р.) було передбачено утворення Стратегічної ради з розвитку державної політики як консультативно-дорадчого органу для визначення стратегічних напрямів розвитку держави. Іншим прикладом є Указ № 139 від 23 лютого 2007 року («Питання Ради громадськості»), яким було передбачено утворення Ради громадськості, покликаній сприяти обговоренню найбільш значущих проблем суспільного жит-

тя, підготовці пропозицій щодо шляхів їх розв'язання, забезпеченню врахування громадської думки в процесі проведення консультацій, обговорення та підготовки проектів найважливіших рішень глави держави, а також при розробленні проектів законів, що передбачаються для внесення Президентом України до парламенту;

- *на рівні парламенту:* найбільш неврегульованою залишається діяльність консультативно-дорадчих органів в парламенті. Наприклад, під час роботи Верховної Ради України IV скликання громадські ради діяли лише при п'яти комітетах. При цьому в основі своєї роботи всі вони мали різні документи: це були або власні колегіальні рішення консультативно-дорадчого органу, або рішення комітету, або угода між консультативно-дорадчим органом та комітетом, а також різні поєднання цих варіантів. Як наслідок – громадські ради так і не перетворились на дієвий інструмент впливу громадськості на прийняття рішень.

Належна формалізація зв'язків між громадською радою та органом влади допоможе вирішити ряд проблем, які заважають їх ефективній роботі, зокрема: інформаційна закритість роботи органів влади, відсутність належного матеріально-технічного забезпечення роботи, залежність від суб'єктивного ставлення керівника державного органу і низький рівень врахування рекомендацій.

Шляхи вирішення проблеми

Доцільним є забезпечення уніфікованого нормативно-правового врегулювання порядку створення та діяльності консультативно-дорадчих органів при органах публічної влади (у тому числі у Верховній Раді України та при Президенті України) з метою мінімізації їх залежності від політичної волі окремих владних суб'єктів; визначення механізмів врахування рекомендацій таких консультативно-дорадчих органів у нормотворчій діяльності органів влади, офіційного та громадського моніторингу результатів взаємодії з громадськістю для підвищення ефективності співпраці, уникнення формального підходу до створення таких органів та врахування рекомендацій.

Вивчення громадської думки та дорадчі опитування

Вивчення проблеми

У зв'язку з прийняттям Конституційним Судом України рішення про те, що результати референдумів в Україні мають обов'язковий характер, поняття «консультативного» рефе-

рендуму фактично було винесено за межі правового поля (рішення останніх, як відомо, не мають імперативного характеру). Такий підхід є нетиповим для європейських держав, де обов'язковість *всіх* рішень референдуму є винятковою практикою (Ірландія, Естонія).

Натомість в більшості національних правових систем держав-членів ЄС передбачено проведення референдумів, що мають консультативний характер (поширеним є визначення критеріїв «імперативності», як-от: специфіка питання, винесеного на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина) тощо). Таким чином, використання консультативних референдумів в Європі не визнається таким, що не відповідає принципу народного суверенітету, а виступає одним з складових елементів дорадчої демократії ('participatory democracy').

Крім консультативних референдумів, вивчення громадської думки може відбуватись і за допомогою інших методів. Однак умови їх використання визначено лише у сфері реалізації виконавчої влади. Відповідно до Постанови КМУ №1378, вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації органи виконавчої влади можуть відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, окремими фахівцями, експертами, об'єднаннями громадян на умовах відкритого конкурсу на проведення фахових, науково обґрунтованих соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу думок різних соціальних груп. У практиці ЄС знаходимо дещо інший підхід – так, ще з 1973 року функціонує «Євробарометр» ('Eurobarometer') – окремий сектор Європейської Комісії, що здійснює вивчення еволюції громадської думки в державах-членах ЄС з метою використання

цих досліджень під час підготовки текстів документів, прийняття рішень та оцінки діяльності європейських інституцій. Поряд із загальними періодичними дослідженнями «Євробарометр» проводить опитування з вузької тематики, наприклад 'Flash Eurobarometer' дає можливість провести телефонні ad hoc опитування цільової аудиторії на запит Європейської Комісії.

Оскільки вивчення громадської думки є важливим інструментом прогнозування реакції суспільства на законодавчий акт та виявлення правових норми, що не відповідають інтересам громадськості, то необхідно більш чітко визначити форми, способи та порядок використання цих процедур в ході формування політики в Україні.

Шляхи вирішення проблеми

1. Поряд із референдумами на законодавчому рівні доцільно закріпити можливість проведення всеукраїнських та місцевих опитувань виборців. У зв'язку з цим необхідно провести чітке розмежування між предметом референдумів та опитувань. На відміну від рішень референдумів, рішення, прийняті шляхом опитувань, не повинні мати імперативного характеру – вони повинні лише обов'язково розглядатись відповідними органами публічної влади. Процедура проведення опитувань виборців, встановлення їх результатів тощо загалом має узгоджуватись з процедурою проведення виборів і референдумів;

2. У законодавчому акті, який визначатиме засади участі громадськості у процесі прийняття рішень органами публічної влади, доцільно визначити форми та процедуру проведення опитувань громадської думки, а також на відповідні органи доцільно покласти обов'язок їх періодичного проведення (у тому числі – щодо ефективності власної діяльності), визначити можливі форми таких опитувань, передбачити можливість створення спеціалізованих структурних підрозділів для проведення опитувань, закріпити обов'язковість оприлюднення результатів опитувань, інформації про вжиті за результатами опитувань громадської думки заходи щодо підвищення ефективності власної діяльності відповідного органу влади.

Судовий захист легітимних очікувань громадян

Форми участі громадськості у законодавчому процесі, які проаналізовано вище, є елементами концепції «демократії участі» ('participatory democracy'). Разом із тим, не слід забувати, що ключовою та домінуючою формою

участі громадян у визначенні політики держави все ж є більш традиційні механізми представницької демократії – періодично вибираючи своїх представників, громадяни делегують їм право приймати рішення від їх імені та у їх

інтересах. Таке «делегування» відбувається через інститут виборів і, фактично, будується на очікуванні громадян щодо поведінки політичних постатей та сил у парламенті, уряді чи на президентській позиції. Довіряючи політикам, громадяни отримують право оцінки їх дій у ході наступних виборів.

Разом із тим демократія – це динамічний організм, який розвивається у відповідь на суспільні запити. Тому розвиток взаємодії громадянської та влади відбувається не лише за допомогою механізмів участі, але й шляхом посилення засобів контролю громадян за діями влади. Налагодження дієвого контролю за діями органів влади – це одне із першочергових завдань організацій громадянського суспільства та засобів масової інформації. Однак і окремі громадяни можуть відігравати свою роль у цьому процесі. Один із найбільш цікавих прикладів у цьому аспекті будується на концепції відповідальності органів державної влади за свої дії, особливо якщо ці дії породжують «легітимні очікування» громадян.

Концепція «легітимних очікувань» є комплексним і доволі складним поняттям. У цьому документі вона згадується виключно у якості демонстрації тенденцій розвитку європейської правової практики. Очевидно, що її належне становлення та застосування в Україні є пи-

танням доволі тривалого часу. Зміст цієї концепції можна проілюструвати на прикладі нещодавньої та доволі відомої британської справи R. (on the application of Wheeler) v Office of the Prime Minister (Вілер проти Офісу Прем'єр-міністра, 2008). У цій справі уряд було звинувачено у тому, що у Великобританії не відбувся референдум стосовно Лісабонської угоди, тоді як уряд публічно обіцяв провести референдум щодо Конституційного договору – документу, який, на думку громадянина, мав аналогічний зміст та призначення. У зверненні до суду громадянин обґрунтовував, що він, як і інші виборці, мав легітимні очікування щодо проведення референдуму. Позов у цій справі не було задоволено – суд став на захист позиції уряду. Разом із тим, вона чітко ілюструє можливість прямої взаємодії між владою та громадянами, що базується на принципах захисту справедливості, незловживання владними повноваженнями та належного урядування.

В цілому концепція «легітимних очікувань», зародження якої відносять ще до 1985 року, активно розвивається в судовій практиці саме останніх років. І хоча низка питань все ще залишається невизначеною, однак цей досвід показово ілюструє напрям подальшого розвитку демократичної взаємодії між владою та громадянською.

Етапи законодавчих змін*

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Створення системної правової основи для залучення зацікавлених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) до формування державної політики	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (або закон з аналогічною назвою) ● Регламент Верховної Ради України ● Регламент Кабінету Міністрів України
2. Удосконалення регулювання референдумів	Короткострокова та середньострокова перспектива, залежить політичних умов	<ul style="list-style-type: none"> ● нова редакція Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (або Кодекс про вибори та референдуми чи аналогічні за змістом регулювання законодавчі акти)
3. Удосконалення правового регулювання права на звернення	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон України «Про звернення громадян» ● Регламент Верховної Ради України ● Регламент Кабінету Міністрів України
4. Створення належної правової основи для здійснення лобістської діяльності	Середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Регламент Верховної Ради України ● Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики»
	Довгострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон України «Про лобіювання» (або закон з аналогічним предметом правового регулювання)

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
5. Забезпечення балансу між реалізацією права на проведення публічних акцій та необхідністю забезпечення громадського порядку, прав інших осіб	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон України «Про порядок організації та проведення мирних заходів» (або аналогічним змістом правового регулювання)
6. Визначення процедури проведення обговорень та консультацій між органами публічної влади та зацікавленими особами (фізичними та юридичними)	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики» ● Регламент Верховної Ради України ● Положення про порядок роботи з проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України ● Регламент Кабінету Міністрів України
7. Визначення засад створення та діяльності консультативно-дорадчих органів в системі органів публічної влади	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики» ● Регламент Верховної Ради України ● Закон України «Про комітети Верховної Ради України» ● Регламент Кабінету Міністрів України
8. Створення правової основи для організації вивчення громадської думки та проведення дорадчих опитувань	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> ● Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики» ● Регламент Верховної Ради України ● Закон України «Про комітети Верховної Ради України» ● Регламент Кабінету Міністрів України

* у Таблиці відображено ключові завдання, які потребують першочергового вирішення; повний список рекомендацій розміщено у тексті (див. «рекомендації до вирішення проблеми»)

Стислий виклад рекомендацій

1. Доцільно прийняти окремий закон, який визначатиме форми, порядок, базові принципи та мінімальні стандарти залучення зацікавлених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) до участі у формуванні державної політики органами публічної влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого та регіонального самоврядування), механізми взаємодії між зацікавленими суб'єктами та відповідними органами публічної влади. Цей закон, зокрема, має визначити порядок проведення консультацій щодо проєктів рішень органів публічної влади, створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах, виявлення і врахування позиції громадськості при формуванні та реалізації державної політики шляхом вивчення громадської думки.

2. З метою забезпечення повноцінної можливості для участі громадян в управлінні державними справами шляхом референдуму слід створити належну правову базу для їх проведення. Це передбачає: а) визначення предмету всеукраїнського та місцевих референдумів з урахуванням вимог Конституції та рішень Конституційного Суду України; б) приведення регулювання порядку підготовки та проведення всеукраїнських референдумів у відповідність до положень Закону «Про вибори народних депутатів України», який є найбільш досконалим серед виборчих законів; в) запровадження механізмів, які б запобігали використанню інституту референдумів для досягнення політичних цілей того чи іншого вищого органу держави (Верховної Ради України, Президента України); г) створення правової основи для проведення всеукраїнських та місцевих громадських опитувань, відмежування їх предмету від предмету відповідних референдумів, закріплення неімперативної природи рішень, прийнятих шляхом громадських опитувань, з одночасним закріпленням

обов'язковості розгляду їх результатів відповідними органами публічної влади.

3. Процедуру внесення та розгляду звернень громадян до органів публічної влади слід суттєво удосконалити з урахуванням європейських стандартів у відповідній сфері. Таке удосконалення може передбачати, зокрема, можливість подання звернень в електронній формі (через мережу Інтернет); оприлюднення змісту звернень, що містять пропозиції, з можливістю висловлення позиції іншими громадянами щодо їх підтримки; уточнення процедури розгляду колективних звернень (петицій); конкретизацію «алгоритму» дій органу, що отримав звернення, за результатом його розгляду; підвищення ефективності процедури аналізу звернень; посилення відповідальності за порушення, пов'язані з розглядом звернень. Вирішення цього завдання потребує прийняття нової редакції Закону «Про звернення громадян».

4. Необхідно створити правові передумови для здійснення легальної лобістської діяльності в окремих органах публічної влади. Це завдання варто здійснити у два етапи: а) через запровадження т.зв. «м'якого» регулювання лобістської діяльності (запровадження реєстрації суб'єктів впливу у відповідних органах та визначення принципів їх взаємодії з такими органами). Підвищенню ефективності такої співпраці також сприятиме запровадження практики функціонування «загальнопарламентських груп» ('all-party groups'); б) через посилення у довгостроковій перспективі правового регулювання лобістської діяльності, зокрема – шляхом прийняття відповідного Закону, який регламентуватиме весь комплекс відносин у сфері лобіювання.

5. Забезпечення балансу між правом громадян на мирні зібрання та необхідністю забезпечення громадського порядку, прав інших осіб при проведенні таких зібрань потребує прийняття закону про мирні зібрання громадян.

ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО АПАРАТУ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

У цьому розділі основна увага приділена ключовим проблемам діяльності Апарату Верховної Ради України – його структури, розмежування компетенції між структурними підрозділами, кадрового забезпечення та ролі Апарату у законодавчому процесі.

Напрацьовані пропозиції стосовно вирішення конкретних проблем функціонування Апарату Верховної Ради не є остаточними – згідно із задумом авторів цього документа вони мають бути винесені для подальшого громадського обговорення, доопрацювання та відображення остаточного варіанту пропозицій у конкретних законодавчих актах. При підготовці зазначених пропозицій враховано практичний досвід функціонування Верховної Ради України, вимоги міжнародних документів, а також зарубіжні підходи до вирішення окреслених у документі проблем.

Оптимізація структури Апарату Верховної Ради України

Опис проблеми

Структура Апарату Верховної Ради України затверджена відповідною Постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 року³⁸. Згідно з пунктом 2 цієї Постанови до складу Апарату входять такі підрозділи: керівництво Апарату; секретаріати Голови, Першого заступника Голови та заступника Голови Верховної Ради України; секретаріати комітетів, депутатських фракцій і груп; Головне науково-експертне управління; Головне юридичне управління; Головне управління документального забезпечення; Головне організаційне управління; Інформаційне управління; Управління комп'ютеризованих систем; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; Управління кадрів; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Відділ контролю; Відділ з питань звернень громадян; Перший відділ; Сектор мобілізаційної роботи; Управління справами. Окремим елементом структури Апарату також є Інститут законодавства.

За результатами аналізу структури парламентських апаратів європейських країн можна виділити низку недоліків структури Апарату Верховної Ради України:

1. *Відсутність єдиних критеріїв утворення самостійних структурних підрозділів в Апараті Верховної Ради України.* У більшості європейських країн структура апаратів визначається на основі об'єднання структурних підрозділів, які виконують подібні функції, у підрозділи вищого рівня ієрархії. Так, практично завжди функції правового забезпечення

роботи парламенту та представництва парламенту в судах здійснює відповідне управління правового забезпечення (крім випадків, коли представництво парламенту в суді здійснюється уповноваженими юридичними компаніями або окремими адвокатами). Підрозділи, що здійснюють інформування громадськості, підтримку зв'язків з іншими органами публічної влади, об'єднуються в єдиний «інформаційний підрозділ», до складу якого часто включається і підрозділ, відповідальний за впровадження електронно-телекомунікаційних технологій. Натомість статус відокремлених підрозділів у більшості випадків надається лише тим підрозділам, функції яких не дозволяють включити їх до складу існуючих структурних одиниць. В Бундестазі такими, наприклад, є офіс омбудсмана та управління внутрішнього аудиту, що перевіряє бухгалтерську звітність, і, відповідно, не може бути включеним до складу бюджетного підрозділу апарату. В Україні структура Апарату визначається за іншими критеріями. Зокрема, функції правового забезпечення діяльності Верховної Ради України де-факто здійснюються двома головними управліннями (Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням відповідно до їх компетенції) та Відділом зв'язків з органами правосуддя, який структурно не входить до жодного із зазначених управлінь. Інформаційні функції Апарату Верховної Ради здійснюються Інформаційним управлінням, Управлінням по зв'язках з органами влади і органами місцевого самоврядування, Відділом з питань звернень громадян, які не входять до жодного з головних управлінь. Такий підхід до визначення структури Апарату може призво-

³⁸ Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 року № 1678-III «Про структуру Апарату Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 253.

дити до декількох негативних наслідків, зокрема – до зростання кількості працівників Апарату, послаблення управлінських зв'язків між структурними підрозділами Апарату та збільшення видатків на утримання Апарату.

2. *Надмірна розгалуженість структури Апарату Верховної Ради України.* Проблема надмірної розгалуженості Апарату національного законодавчого органу є прямим наслідком проблеми відсутності єдиних критеріїв до утворення в його складі самостійних структурних підрозділів. У багатьох європейських країнах кількість самостійних структурних підрозділів апарату парламенту є відносно невеликою і коливається від 4 (апарат Бундестагу) до 8 (Апарат естонського Ріігікогу). В *німецькому Бундестазі* Апарат включає 4 основних підрозділи: 1) із забезпечення діяльності членів Бундестагу та комітетів (до його складу входять секретаріати комітетів та членів парламенту); 2) дослідницької роботи та зовнішніх зв'язків (включає 11 управлінь з проведення галузевих досліджень, підрозділи із забезпечення міжпарламентських зв'язків, програм міжнародних обмінів, перекладів, забезпечення офіційних поїздок, підрозділ з розгляду петицій до парламенту та запитів до міністерств); 3) підрозділ з питань інформації та документації (включає бібліотеку та підрозділи документального забезпечення, підрозділ з питань інформації та зв'язків з громадськістю, інформаційно-телекомунікаційний підрозділ); 4) підрозділ головних служб (включає підрозділ з управління кадрами, юридичний підрозділ, підрозділ організаційно-технічного забезпечення, підрозділ внутрішнього аудиту, офіс із забезпечення рівних можливостей). Апарат *угорського парламенту* складається з 5 підрозділів: 1) офісу Генерального секретаря – керівника Апарату (включає секретаріати комітетів, юридичний департамент, департаменти організаційного та інформаційного забезпечення); 2) парламентської бібліотеки (включає власне бібліотеку та департамент із забезпечення її діяльності, до складу якого входить дослідницька служба); 3) офісу з питань організаційно-технічного, фінансового, кадрового, інформаційного забезпечення (включає департаменти з питань фінансів, організаційного забезпечення, інформатизації, кадрів); 4) секретаріату спікера парламенту; 5) офісу з питань міжнародних зв'язків (включає інформаційний центр НАТО, відділ протоколу, службу міжпарламентських зв'язків, службу з питань відносин з ЄС, службу з питань відносин з міжпарламентськими асамблеями, службу двостороннього

співробітництва); 6) прес-служби. Аналогічну кількість структурних підрозділів має і Апарат *фінського парламенту*: 1) міжнародний департамент; 2) департамент з питань інформації та комунікацій (бібліотека, дослідницька служба, офіс з питань парламентської інформації); 3) департамент з питань безпеки; 4) секретаріати комітетів; 5) центральний офіс (управління протоколювання засідань, секретаріат спікера, офіс документального забезпечення, офіс з питань перекладів на фінську та шведську мови); 6) адміністративний департамент (управління кадрів, помічники депутатів, офіс технічного забезпечення, бухгалтерія, офіс з питань управління інформацією та комп'ютерного забезпечення). *З огляду на зазначене існує необхідність у зменшенні кількості самостійних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України.*

3. *Відсутність в структурі Апарату Верховної Ради України окремих структурних підрозділів, типових для багатьох європейських країн.* Йдеться, зокрема, про структурно відокремлені від інших структурних підрозділів організаційні одиниці, відповідальні за проведення внутрішнього аудиту видатків на утримання парламенту, забезпечення адаптації законодавства до права ЄС, забезпечення закупівель робіт, товарів і послуг для забезпечення потреб парламенту – в Україні відповідні функції здійснюються або декількома підрозділами одночасно (в межах їх компетенції), або ж (наприклад функція внутрішнього фінансового аудиту) одним підрозділом, але одночасно з іншими функціями. Натомість у ряді країн Європи в структурі апаратів парламентів для виконання цих функцій створено спеціальні структурні підрозділи.

Зокрема, в структурі *Офісу Сейму Литви* для здійснення зазначених вище завдань утворено окремі структурні підрозділи: для проведення внутрішнього аудиту видатків на утримання Апарату – відділ внутрішнього аудиту, для забезпечення адаптації законодавства до права ЄС – офіс з питань європейської інформації та відділ права ЄС (створений в структурі Юридичного департаменту Офісу Сейму), для здійснення закупівель – відділ з питань державних закупівель.

В *угорському парламенті* відповідні завдання здійснюють: Департамент державних закупівель (здійснює безпосередні закупівлі робіт, товарів і послуг для потреб парламенту; структурно входить до складу Офісу Генерального директора апарату з питань економіки; підпорядкований безпосередньо заступнику Генерального директора апарату з економічних

питань); Департамент з питань фінансової звітності (здійснює функції внутрішнього аудиту), департаменти з питань зв'язків з Європейським Союзом (структурно входять до складу Офісу з питань закордонних зв'язків).

В парламенті Фінляндії здійснення внутрішнього фінансового аудиту покладається на Рахункове управління, а забезпечення взаємодії з ЄС – на секретаріат Офісу парламенту з питань ЄС.

У Бундестазі внутрішній фінансовий аудит здійснюється управлінням внутрішнього аудиту, яке є окремим структурним підрозділом Генерального директорату центральних служб Апарату (Генеральний директорат Z); закупівлі робіт, товарів і послуг – відділом центральних закупівель (який є структурним підрозділом Директорату технічних та операційних служб Генерального директорату Z); забезпечення відповідності німецького законодавства праву ЄС – дослідницьким відділом з європейських питань (відділ WD11).

Окремим структурним підрозділом багатьох апаратів парламентів європейських країн є парламентські бібліотеки або відділи бібліографічної інформації. Статус структурних підрозділів апаратів за бібліотеками закріплено, наприклад, у Фінляндії, Угорщині, Німеччині та ряді інших країн. В Угорщині за своїм статусом та місцем в структурі апарату парламентська бібліотека є аналогом головного управління Апарату Верховної Ради України; до її складу входить дослідницька служба парламенту Угорщини.

4. Існування в структурі Апарату Верховної Ради України окремих структурних підрозділів, нетипових для більшості європейських країн. У структурі Апарату Верховної Ради України існує ряд підрозділів, які відсутні у в апаратах парламентів європейських країн. До них, зокрема, належать: Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Сектор мобілізаційної роботи. У країнах Європи представництво парламенту в судах здійснює підрозділ, відповідальний за правове забезпечення діяльності парламенту, зв'язки з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування – підрозділи інформаційного забезпечення (вони ж забезпечують взаємодію з громадськістю) або контрольні підрозділи (останні забезпечують взаємодію парламенту з органами виконавчої влади, надсилають інтерпеляції та запитання членам уряду тощо). Підрозділи з мобілізаційної роботи у парламентах європейських країн взагалі, як правило, відсутні.

5. Невизначеність місця секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду в Апараті. Відповідно до статті 63 Регламенту Верховної Ради України інформаційне та технічне забезпечення роботи коаліції здійснюється секретаріатом коаліції, який утворюється на період її діяльності у порядку, встановленому для створення секретаріатів депутатських фракцій. Частиною третьою статті 72 Регламенту передбачено, що інформаційно-технічне забезпечення діяльності опозиційного уряду здійснюється його секретаріатом, який створюється за пропозицією парламентської опозиції у порядку, встановленому для створення секретаріатів депутатських фракцій. В контексті зазначених положень Регламенту виникає декілька проблем: по-перше, зазначені секретаріати Положенням про структуру Апарату Верховної Ради України не включено до структури Апарату, хоча таке включення було б логічним; по-друге, доцільність одночасного існування секретаріатів фракцій та секретаріатів коаліції і опозиційного уряду є досить сумнівною (принаймні така практика не є поширеною в інших країнах світу); по-третє, фракції меншості (які не ввійшли ні до опозиції, ні до коаліції) фактично ставляться у нерівне становище порівняно з фракціями коаліції та опозиції; по-четверте, зазначені секретаріати створено за різними критеріями: якщо секретаріат коаліції «обслуговує» фракції коаліції, то секретаріат опозиційного уряду – не фракції опозиції, а виключно опозиційний уряд, що не можна вважати виправданим.

Шляхи вирішення проблеми

1. У Постанові Верховної Ради України «Про структуру Апарату Верховної Ради України» доцільно визначити принципи (засади) утворення у складі Апарату Верховної Ради України відокремлених структурних підрозділів. Зокрема, доцільно передбачити, що самостійний структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України утворюється лише у випадку, коли особливості здійснюваних ним функцій не дозволяють включити його до складу структурного підрозділу того ж самого або вищого рівнів ієрархії.

2. Оптимізація структури Апарату Верховної Ради України потребує проведення функціонального обстеження Апарату. За результатами такого обстеження має вирішуватись питання про реорганізацію (шляхом злиття, приєднання, виділення) або ліквідацію окремих структурних підрозділів Апарату, по-

рядок координації їх діяльності, призначення на посади і звільнення з посад керівників.

3. Слід уніфікувати назви та оптимізувати кількість структурних підрозділів верхнього рівня ієрархії в структурі Апарату Верховної Ради України. Зокрема, на верхньому рівні ієрархії доцільно передбачити існування головних управлінь, в той час як можливість функціонування інших структурних підрозділів (управлінь, секторів, відділів) на цьому рівні ієрархії має бути зведена до мінімуму. Слід розглянути можливість реорганізації самостійних управлінь, відділів та секторів шляхом їх об'єднання у головні управління, ліквідації або приєднання до існуючих головних управлінь. Можливими варіантами такої реорганізації можуть бути, наприклад:

- включення Відділу зв'язків з органами правосуддя до складу Головного юридичного управління;

- реорганізація Інформаційного управління, Управління по зв'язках з місцевими органами влади і місцевого самоврядування, Першого відділу, Управління комп'ютеризованим систем, Відділу з питань звернень громадян у Головне управління електронно-комунікаційних систем та інформації або у два окремих головних управління (що є більш типовим для європейської практики – з проведенням розмежування їх предметів відання на 1) забезпечення функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем; 2) збір, обробку і поширення інформації; однак у цьому разі за Першим відділом доцільно зберегти статус відокремленого структурного підрозділу Апарату Верховної Ради);

- включення Управління кадрів, Відділу контролю до складу існуючих головних управлінь. У багатьох європейських країнах аналогічні за своїми функціями підрозділи входять до складу підрозділів, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності парламенту;

- ліквідація Сектору мобілізаційної роботи.

Кадрове забезпечення Апарату Верховної Ради України

Опис проблеми

Недоліки кадрового забезпечення Апарату Верховної Ради України є похідними від загальних проблем регулювання публічної служби в Україні. Серед останніх слід відзначити, зокрема, відсутність уніфікованого регулювання порядку проходження служби в органах публічної влади, відсутність чіткого розмежування між різними типами посад (політичними, посадами публічних службовців, патронатними посадами), недостатній рівень

4. В структурі Апарату Верховної Ради України слід створити окремі підрозділи, які спеціалізуюватимуться на здійсненні таких функцій: 1) внутрішній фінансовий аудит видатків на утримання Верховної Ради України (такий підрозділ має користуватись значним рівнем функціональної та операційної незалежності і підпорядковуватись безпосередньо керівництву Апарату Верховної Ради України, а не входити до складу Управління справами); 2) здійснення закупівель робіт, товарів і послуг; 3) експертиза проектів законів на предмет їх відповідності праву Європейського Союзу (на сьогодні ця функція здійснюється відразу декількома структурними підрозділами Апарату; при цьому випадки проведення обов'язкової «євроекспертизи» чітко не окреслюються).

5. У відповідності до практики європейських країн слід розглянути можливість підпорядкування відділу інформаційно-бібліотечно-го забезпечення інформаційного управління Апарату Верховної Ради України структурному підрозділу, відповідальному за наукове забезпечення діяльності парламенту.

6. Слід розглянути напрями подальшого врегулювання статусу секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду. Такими напрями можуть бути: 1) ліквідація обох секретаріатів; 2) ліквідація секретаріатів фракцій коаліції та опозиції з одночасним утворенням в структурі Апарату Верховної Ради секретаріатів відповідно коаліції, опозиційного уряду і збереження секретаріатів фракцій меншості; 3) збереження в структурі Апарату Верховної Ради секретаріатів фракцій коаліції та опозиції, утворення в структурі Апарату Верховної Ради секретаріатів відповідно коаліції, опозиційного уряду, визначення засад взаємодії відповідних секретаріатів. Також доцільно розглянути можливість переорієнтації діяльності секретаріату опозиційного уряду на забезпечення діяльності фракцій опозиції.

захищеності публічних службовців від звільнення з політичних мотивів (що призводить до політизації державної служби, призначення на посади осіб, які часто не відповідають встановленим вимогам до претендентів на відповідні посади), низький рівень оплати праці публічних службовців нижчих категорій (4–7 категорії), існування диспропорцій в оплаті праці тощо. Зазначені проблеми у повній мірі характерні і для кадрового забезпечення Апарату Верховної Ради України. Разом з тим слід виділити декілька специфічних проблем:

1. *Відсутність єдиного порядку призначення на посади та звільнення з посад службовців Апарату.* Чинне законодавство України не встановлює єдиного порядку призначення на посаду керівників структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України. Так, відповідно до пункту 13 Положення про Апарат Верховної Ради України³⁹, керівник парламентського Апарату призначається на посаду і звільняється з посади Верховною радою України за поданням Голови Верховної Ради. Для заступників Керівника цим же Положенням встановлено дещо інший порядок призначення на посади та звільнення з посад – перші заступники та заступники Керівника Апарату призначаються на посади і звільняються з посад Головою Верховної Ради України за поданням Керівника Апарату. У той же час завідувачі секретаріатів комітетів Верховної Ради України відповідно до статті 55 Закону «Про комітети Верховної Ради України» та пункту 9 Положення про секретаріат Комітету Верховної ради України призначаються на посади та звільняються з посад розпорядженням Голови Верховної Ради за поданням комітету та за погодженням з Керівником Апарату Верховної Ради⁴⁰. Відмінний від загального порядок призначення на посади та звільнення з посад завідувачів секретаріатів парламентських комітетів призводить до того, що значний вплив на діяльність секретаріатів комітетів Верховної Ради України має не керівництво Апарату парламенту, а відповідні комітети. Тим самим створюються можливості для політичного втручання в адміністративну діяльність секретаріатів комітетів, що є неприпустимим. Аналогічна проблема є характерною і для секретаріатів фракцій, помічників-консультантів народних депутатів України. Загалом зазначений порядок призначення та звільнення з посад керівників структурних підрозділів Апарату парламенту не є типовим для європейської практики. Аналіз європейського досвіду у цій сфері дозволяє визначити такі загальні особливості регулювання процедур призначень і звільнень в парламентських апаратах:

- особи призначаються на патронатні посади і звільняються з таких посад без урахування підстав, передбачених законодавством про публічну службу;
- керівник апарату призначається на посаду, як правило, спікером парламенту за згодою парламенту;
- керівники структурних підрозділів апарату, посади яких належать до посад публічних службовців, призначаються на посади в конкурсному порядку;

- рішення про призначення особи на посаду в апараті за результатами конкурсу приймає або керівник апарату (у невеликих апаратах) або керівник підрозділу, в якому особа претендує на зайняття посади;

- проведення конкурсного відбору на посади в апараті, атестація службовців апарату, підвищення їх кваліфікації здійснюється структурними підрозділами, відповідальними за кадрове забезпечення апарату парламенту.

2. *Недостатня конкретизованість вимог до осіб, які призначаються на посади в Апараті.* В ряді випадків вимоги до працівників Апарату національного законодавчого органу зводяться до наявності вищої освіти та досвіду роботи за фахом, в той час як для окремих претендентів на певні посади в Апараті (наприклад, у підрозділи, що здійснюють наукове забезпечення роботи парламенту, оцінку відповідності законопроектів міжнародним зобов'язанням України та праву Європейського Союзу, внутрішній аудит) варто було б встановити ряд *додаткових вимог* (подання декларації про інтереси фінансового або майнового характеру (з метою недопущення конфлікту інтересів між службовою та іншими видами діяльності), володіння принаймні однією іноземною мовою, наявність наукового ступеня, наявність досвіду роботи не лише за фахом в цілому (наприклад у сфері права, економіки, політології тощо), але і за конкретним напрямом спеціалізації (досвід роботи аудитором – для посадових осіб, відповідальних за проведення внутрішнього аудиту, досвід роботи у визначеній галузі права тощо).

Шляхи вирішення проблеми

З метою усунення існуючих недоліків кадрового забезпечення Апарату Верховної Ради України доцільно:

1. *Провести реформу публічної служби в цілому.* Проведення реформи публічної служби дозволить розмежувати політичні, управлінські та патронатні посади, зменшити вплив політичних чинників на діяльність службовців, забезпечити комплектування штату органів публічної влади висококваліфікованими кадрами, уніфікувати порядок проходження служби в різних органах публічної служби. Така реформа може бути здійснена або шляхом прийняття нового Закону «Про публічну службу», або ж шляхом внесення суттєвих змін до чинних законів, які регулюють порядок проходження служби у відповідних органах (Закон «Про державну службу», Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін.).

³⁹ Розпорядження Голови Верховної Ради України № 459 від 31.05.2000 р. «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України».

⁴⁰ Розпорядження Голови Верховної Ради України № 305 від 22.02.2008 р. «Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України».

2. Розглянути можливість розширення та уточнення переліку службових осіб Апарату Верховної Ради України. У ряді країн (наприклад в Німеччині) службовцями апаратів є не лише особи, які обіймають посади в структурних підрозділах апарату, але і консультанти (помічники) членів парламенту. В Україні не більше 4 помічників-консультантів народних депутатів «прикріплюються» для кадрового і фінансового обслуговування до Апарату Верховної Ради України, однак «структурно» до складу Апарату не входять, хоча і є державними службовцями. Таким чином, в процесі конкретизації переліку службових осіб Апарату має бути чітко вирішено питання про те, чи є помічники-консультанти службовими особами Апарату законодавчого органу.

3. На законодавчому рівні доцільно чітко визначити, які саме посади в Апараті Верховної Ради України належать до політичних, адміністративних та патронатних. Таким чином, буде вирішено питання про процедуру і підстави призначення на відповідні посади та звільнення з них, що дозволить зменшити вплив політичних чинників на вирішення кадрових питань в Апараті Верховної Ради України.

4. До Положення про Апарат Верховної Ради України, Закону «Про комітети Верховної Ради України», Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України доцільно внести зміни, які передбачатимуть уніфікацію порядку призначення на посади і звільнення з посад в Апараті законодавчого органу:

- порядок призначення керівництва Апарату доцільно залишити незмінним (оскільки він загалом не суперечить європейській практиці); однак при цьому, з метою додаткового посилення незалежності керівництва Апарату від впливу політичних чинників, на законодавчому рівні слід визначити вичерпний перелік підстав для звільнення Керівника Апарату і його заступників із займаних посад (цей перелік може бути значно вужчим, ніж перелік, визначений Кодексом законів про працю та Законом «Про державну службу»).

- слід розглянути можливість призначення Керівника Апарату Верховної Ради України виключно з числа службових осіб Апарату, які

мають визначений стаж роботи на керівних посадах, у тому числі в апараті Верховної Ради. Такий підхід відповідав би європейській практиці (наприклад в Іспанії керівник апарату Генеральних кортесів призначається з числа штатних юристів апарату) і суттєво б зменшив ризик політичного впливу на роботу Апарату національного законодавчого органу;

- варто розглянути можливість впровадження загальноєвропейської практики вирішення кадрових питань у апараті парламенту, у відповідності до якої керівництво структурних підрозділів апарату вищого рівня ієрархії призначається на посади та звільняється з посад безпосередньо керівником апарату; у зв'язку з цим завідувачі секретаріатів комітетів, фракцій, керівники самостійних структурних підрозділів, директор Інституту законодавства мають призначатись в єдиному порядку Керівником Апарату Верховної Ради.

5. Доцільно розширити застосування конкурсного відбору при заміщенні посад в Апараті Верховної Ради України (можливі варіанти: а) на всі посади, крім посади Керівника Апарату; б) на всі посади, крім посади Керівника та заступників Керівника Апарату; в) на всі посади, у тому числі Керівника Апарату). Такий відбір може проводитись як у закритій (лише з-поміж працівників апарату), так і у відкритій (з-поміж осіб, які є працівниками апарату, та інших осіб) формах (у деяких країнах, наприклад, в Іспанії внутрішніми актами парламенту визначено квоти для закритих та відкритих конкурсів). Доцільно передбачити, що порядок проведення конкурсного відбору, переліки посад, які заміщуються, вимоги до претендентів на такі посади підлягають оприлюдненню на веб-сторінці Верховної Ради України.

6. Слід розглянути можливість уніфікації в одному акті загальних вимог до претендентів на посади в Апараті Верховної Ради, помічників-консультантів народних депутатів, додаткової конкретизації вимог до претендентів на окремі посади (вимоги щодо наявності вчених ступенів, володіння англійською та іншими іноземними мовами, наявність досвіду роботи за фахом зі спеціалізацією на певних напрямках (питаннях) тощо).

Уточнення завдань окремих структурних підрозділів Апарату парламенту в законодавчому процесі

Опис проблеми

Згідно зі статтею 92 Регламенту Верховної Ради України законопроект, внесений з дотриманням вимог статей 90 та 91 Регламенту, реєструється в Апараті Верховної Ради Ук-

раїни. При цьому допускається можливість відмови у реєстрації законопроекту Апаратом у випадку, якщо він не відповідає вимогам статей 90 та 91 або якщо законопроект є альтернативним до основного і вноситься з порушенням строків, визначених Регламентом. Окрім

апарату, повноваженнями щодо оцінки відповідності змісту законопроекту вимогам Регламенту, у тому числі статтями 90 та 91 наділено комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту (частина третя статті 93 Регламенту): у разі невідповідності законопроекту вимогам Регламенту законопроект повертається суб'єкту права законодавчої ініціативи на підставі висновку зазначеного комітету за рішенням Голови або заступників Голови Верховної Ради (частина перша статті 94 Регламенту). У світлі зазначених положень Регламенту виникає питання про доцільність проведення відповідним підрозділом Апарату Верховної Ради оцінки відповідності законопроекту всім вимогам статей 90 та 91 Регламенту: по-перше, з огляду на те, що відповідна оцінка проводиться профільним парламентським комітетом; по-друге, з огляду на те, що проведення такої оцінки потребує певних витрат часу (наприклад для відповіді на питання про те, чи впливає законопроект на доходи і видатки бюджету, чи потребує він затвердження на референдумі – частини третя та п'ята статті 91 тощо). *Таким чином, обсяг повноважень Апарату при реєстрації законопроектів потребує уточнення.*

Стаття 103 Регламенту передбачає, що за дорученням Голови Верховної Ради, його заступників або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження, при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Цією ж статтею Регламенту передбачено, що зареєстровані і включені до порядку денного законопроекти до першого читання направляються для наукової експертизи, при підготовці до наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання, здійснення яких покладається на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Відповідні експертні висновки мають бути надані не пізніше 14 днів з дня надходження звернення про їх надання. Ряд положень статті 103 Регламенту зумовлює виникнення низки проблем:

- предмет наукової експертизи у Регламенті чітко не визначений. На практиці це призводить до того, що Головне науково-експертне управління змушене проводити також юридичну експертизу (у тому числі і постійно), що не зовсім узгоджується зі змістом процедури першого читання законопроекту (обговорення основних принципів, положень, структури законопроекту), а також основним завданням Управління;

- юридична експертиза в обов'язковому випадку проводиться перед другим читанням, хоча необхідність її проведення перед першим читанням є безсумнівною (принаймні на предмет оцінки основних принципів і положень законопроекту вимогам Конституції, міжнародним зобов'язанням України);

- результати експертизи і зміст можливих висновків за результатами експертизи Регламентом чітко не визначено, що створює умови для затвердження різних за змістом висновків щодо аналогічних за змістом проектів. Так, один законопроект може бути рекомендований для прийняття за основу, попри наявність у ньому низки недоліків, в той час як інший законопроект, з аналогічними недоліками, – рекомендований до повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи;

- встановлений Регламентом 14 денний термін підготовки висновків щодо законопроектів не враховує зміст та обсяг законопроектів, щодо яких мають даватись висновки, рівень існуючого навантаження на структурні підрозділи Апарату. Фіксація у Регламенті граничного строку підготовки висновків, без можливості перегляду таких строків, на практиці може призвести або до надання недостатньо опрацьованих висновків, або до порушення встановлених строків їх підготовки, або до суттєвого зростання навантаження на окремих працівників відповідних структурних підрозділів Апарату.

Шляхи вирішення проблеми

1. *Повноваження Апарату Верховної Ради України в частині перевірки законопроектів на предмет відповідності вимогам статей 90 та 91 Регламенту слід уточнити*, передбачивши зокрема проведення відповідним структурним підрозділом Апарату оцінки внесених законопроектів лише вимогам до їх оформлення (зміст пояснювальної записки, наявність порівняльної таблиці тощо). Перевірка законопроектів на предмет відповідності вимогам до їх змісту (фінансово-економічне обґрунтування, необхідність прийняття проекту на референдумі і т.п.), визначеним статтями 90 та 91 Регламенту, має здійснюватись безпосередньо комітетами Верховної Ради України.

2. *До статті 103 Регламенту слід внести зміни, які передбачатимуть* (визначатимуть):

- закріплення принципу, у відповідності до якого зміст і обсяг експертизи законопроекту має визначатись цілями першого, другого і наступних читань законопроекту;

- обов'язковість здійснення юридичної експертизи перед розглядом законопроекту у пер-

шому читанні. Суб'єктами здійснення такої експертизи можуть бути: а) Головне юридичне управління; б) Комітет з питань правової політики. При цьому така експертиза не повинна мати «всеохоплюючого» характеру – її предметом має бути оцінка загальної структури законопроекту, відповідності основних принципів і положень законопроекту вимогам Конституції, міжнародних договорів. Роль Головного науково-експертного управління на цьому етапі доцільно переглянути – Управління, наприклад, може давати наукові висновки щодо соціальних, економічних та інших

наслідків прийняття законопроекту як закону, потенційного впливу проекту на об'єкти регулювання, актуальності проекту, ступеня вирішення проектом існуючих проблем у тій чи іншій сфері тощо;

- доцільно передбачити можливість продовження строків надання висновків щодо законопроектів за поданням керівників відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради, наприклад – до 30 днів;

- слід визначити можливі види висновків та підстави ухвалення того чи іншого виду висновку за результатами експертиз законопроектів.

Етапи законодавчих змін

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Оптимізація структури Апарату Верховної Ради (функціональне обстеження, реорганізація підрозділів тощо)	Середньострокова та довгострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Положення про Апарат Верховної Ради України • Постанова ВРУ «Про структуру Апарату Верховної Ради України»
2. Вирішення питання про доцільність існування секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду, уточнення їх статусу	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент Верховної Ради України • Положення про Апарат Верховної Ради України • Постанова ВРУ «Про структуру Апарату Верховної Ради України»
3. Посилення кадрових повноважень Керівника Апарату, уніфікація порядку призначень на посади та звільнень з посад в Апараті	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Закон України «Про комітети Верховної Ради України» • Положення про Апарат Верховної Ради України • Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України
4. Розширення та уточнення вимог до претендентів на посади в Апараті, уточнення статусу помічників-консультантів народних депутатів, розширення сфери застосування конкурсного відбору на посади в Апараті, уточнення порядку проходження служби в Апараті	Коротко- та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Закон України «Про публічну службу» (новий) • Закон України «Про статус народного депутата України» • Порядок добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду та звільнення з роботи працівників Апарату Верховної Ради України • Положення про помічника-консультанта народного-депутата України
5. Уточнення завдань окремих структурних підрозділів Апарату у законодавчому процесі	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент Верховної Ради України

Стислий виклад рекомендацій

1. У Постанові Верховної Ради України «Про структуру Апарату Верховної Ради України» доцільно визначити загальні принципи утворення у складі Апарату Верховної Ради України відокремлених структурних підрозділів.

2. З метою оптимізації структури Апарату Верховної Ради України слід провести його функціональне обстеження. Слід уніфікувати назви та оптимізувати кількість структурних підрозділів верхнього рівня ієрархії в структурі Апарату.

3. В структурі Апарату Верховної Ради України слід створити окремі підрозділи, які спеціалізуються на здійсненні таких функцій: 1) внутрішній фінансовий аудит витратів на утримання Верховної Ради України; 2) здійснення закупівель робіт, товарів і послуг; 3) експертиза проектів законів на предмет їх відповідності праву Європейського Союзу.

4. Слід розглянути напрями подальшого врегулювання статусу секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду.

5. На законодавчому рівні доцільно чітко визначити, які саме посади в Апараті Верховної Ради України належать до політичних, адміністративних та патронатних. Доцільно розглянути можливість розширення та уточнення переліку службових осіб апарату Верховної Ради України. В процесі конкретизації переліку службових осіб апарату має бути чітко вирішено питання про те, чи є помічники-консультанти службовими особами апарату законодавчого органу.

6. До Положення про Апарат Верховної Ради України, Закону «Про комітети Верховної Ради України», Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України

доцільно внести зміни, які передбачатимуть уніфікацію порядку призначення на посади і звільнення з посад в Апараті законодавчого органу, посилення ролі керівництва Апарату у вирішенні кадрових питань в Апараті.

7. Доцільно розширити застосування конкурсного відбору при заміщенні посад в апараті Верховної Ради України

8. Слід розглянути можливість уніфікації в одному акті загальних вимог до претендентів на посади в апараті Верховної Ради, помічників-консультантів народних депутатів, додаткової конкретизації вимог до претендентів на окремі посади.

9. Повноваження Апарату Верховної Ради України в частині перевірки законопроектів на предмет відповідності вимогам статей 90 та 91 Регламенту слід уточнити, обмеживши їх перевіркою дотримання вимог щодо оформлення законопроектів та супровідних документів, строків подання альтернативних законопроектів (в той час як проведення змістовної перевірки законопроектів має відноситись до компетенції профільних комітетів).

10. У статті 103 Регламенту слід визначити вимоги до змісту експертиз (зміст має визначатись метою першого і наступних читань законопроектів), передбачити обов'язковість здійснення юридичної експертизи законопроектів перед їх першим читанням (поряд із науковою експертизою), визначити суб'єкта здійснення юридичної експертизи законопроектів перед першим читанням, передбачити можливість продовження 14-денного строку надання висновків щодо законопроектів (наприклад, до 30 днів), визначити види експертних висновків та підстави ухвалення того чи іншого виду висновку за результатами експертиз законопроектів.