можливити «перевантаження» уряду виконанням не властивих йому функцій, зокрема, управління державним майном, призначення керівників державних підприємств (корпорацій), затвердження їх фінансових планів; г) вдосконалити процедуру конкурсного відбору державних службовців, посилити їх персональну відповідальність за прийняття і виконання рішень.

Здійснення цих та інших заходів є необхідною передумовою для повноцінної реформи (а не її імітації) системи державного управління, без якої неможливе системне, послідовне проведення інших реформ, насамперед, економічних і соціальних.

Теоретичні та практичні виміри ефективності законодавчої влади в Україні (окремі аспекти)

Н. М. Пархоменко,
доктор юридичних наук, професор,
вчений секретар Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

Як відомо, в Україні з часу проголошення незалежності й дотепер постійно відбуваються демократичні трансформації та триває правова реформа, що має за мету створення ефективного державного механізму. Останнім заходом у цьому напрямку став Указ Президента України «Про комісію з питань правової реформи» від 21 червня 2019 року, згідно з яким створено Комісію з питань правової реформи як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Основним завданням Комісії є сприяння подальшому розвитку правової системи України на основі конституційних принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, з урахуванням міжнародних зобов'язань України.

Пріоритетними напрямами роботи Комісії є напрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України і законів України, спрямованих на забезпечення реалізації конституційних норм і принципів, а саме пріоритетності захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, подальший розвиток законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя, удосконалення законодавства про кримінальну відповідальність та кримінального процесуального законодавства України, реформування органів правопорядку, а також створен-

ня умов для реінтеграції в єдиний конституційний простір України тимчасово окупованих територій України та населення, що на них проживає.

Таким чином, поставлені завдання вимагають послідовної, виваженої, злагодженої та копіткої роботи всіх органів державної влади. Відповідно державний механізм за сучасних умов та викликів має відповідати певним вимогам. До таких вимог насамперед належать: націленість на досягнення мети, яка стоїть перед державним механізмом; ефективність, тобто досягнення мети найкращим чином, у найкоротші терміни і з найменшими затратами; іманентна здатність до розвитку та модернізації. Завдяки сучасним дослідженням у галузі теорії права, теорії конституційного права наразі з'ясовано сутність та зміст механізму держави та визначено його ознаки та властивості. При цьому всю різноманітність підходів до визначення поняття «механізм держави» можна поєднати у три основні концепції: механістичну, діяльнісну та організаційну. Відповідно до першої механізм держави визначають як метод, спосіб функціонування державних органів. Згідно з діяльнісною концепцією це сукупність станів і процесів, послідовність дій, процес функціонування держави. Відповідно до третьої це система державних органів, установ і організацій, об'єднаних метою реалізації функцій держави.

Основним елементом механізму держави є державний орган, який відповідно до конституційно визначених повноважень виконує функції держави. Відповідно до теорії поділу влади, яка закладена в основу Конституції України, законодавчим органом влади в Україні є Верховна Рада України, від ефективної діяльності якої зі створення системи законодавства залежить ефективність усього механізму держави та державного управління. Насамперед ефективність роботи парламенту України можна розглядати в контексті результату його законотворчої діяльності – системи законів та постанов, їх якості, взаємоузгодженості, відповідності об'єктивним потребам розвитку суспільних відносин, що в підсумку визначає ефективність правового регулювання суспільних відносин.

З'ясуванню сутності та змісту законотворчого процесу в різні історичні періоди було присвячено низку наукових досліджень як в Україні, так і за її межами представниками теорії права та галузевих юридичних наук. При цьому необхідно зазначити, що розв'язання цих проблем потребує як практичних, так і суто теоретичних підходів. Окремим аспектом цього питання є пошук шляхів удосконалення системи законодавства, яка наразі характеризується декларативністю, колізійністю, наявністю прогалин, а іноді не відповідає об'єктивним потребам суспільного розвитку. Як відомо, з ініціативи Президента України В.О. Зеленського, наразі в Україні триває виборча кампанія, яка має за мету сформувати парламент з якісно новим складом народних депутатів, які зможуть оптимізувати його роботу, забезпечити проведення державно-правових реформ.

Діяльність Верховної Ради України постійно піддається аналізу, який виявляє низку проблем, які безпосередньо впливають на законотворчість та потребують розв'язання. Серед них зокрема такі: якісний та кількісний склад парламенту (рівень освіти, правової свідомості та правової культури народних депутатів); структура парламенту; дотримання законодавчої процедури, депутатської дисципліни та етики.

Зупинимося на окремих із них. Зокрема, щодо якісного та кількісного складу парламенту України виникає запитання: яку освіту необхідно отримати та які знання потрібні для того щоб виконувати роботу народного депутата на професійній основі? Як відомо, народний депутат – це насамперед обрана особа, яка від імені виборців здійснює державну владу, професійно займається політичною діяльністю та зазвичай є членом політичної партії, яка брала участь у виборах та подолала прохідний бар'єр. Таким чином, парламентарі – це професійні політики. Відповідно їх діяльність вимагає знань, вмінь і навичок у сфері політики, в тому числі щодо законів та закономірностей виникнення та функціонування політичних інститутів та процесів, механізму держави, державного управління тощо.

Наприклад, серед народних депутатів України VIII скликання найбільше економістів, юристів та інженерів: 81 економіст, 76 – юристів, 73 інженери, 50 – педагогів,16 істориків, 15 лікарів, 14 військових, 10 агрономів, 6 політологів і один системний аналітик, 1 співачка, 2 екологи, 2 перекладачі й один мистецтвознавець. 11 не отримали повної вищої освіти. Відповідно опосередковано можна говорити про рівень правової та політичної культури, правової та політичної свідомості народних депутатів.

Яким буде склад нової Ради, складно наразі визначити. З огляду на суспільно-політичні обставини політологи прогнозують, що партія «Слуга народу» проведе до Ради найбільшу кількість депутатів. Якщо провести аналіз першої сотні, то можна дійти висновку, що серед майбутніх законотворців один політолог, один філософ та 21 юрист. При цьому, за даними Центральної виборчої комісії України, як і у 2014 році, у цих виборах беруть участь більш як 91 відсоток кандидатів у депутати, які мають вищу освіту.

Крім того, як зазначалося, безпосередньо на ефективність роботи Верховної Ради України та якість законодавства впливає дотримання законодавчої процедури, депутатської дисципліни та етики. Звичною практикою в парламенті України є домінування фракційної дисципліни над дисципліною загальнопарламентською і фракційних інтересів чи навіть одноосібних інтересів лідерів парламентських фракцій під час голосування у парламенті за прийняття того чи іншого нормативно-правового акту. Така ситуація часто спричиняє блокування пленарної роботи

Верховної Ради України. При цьому відсутнє покарання за такі дії. Слід зазначити, що домінування фракційної, або коаліційної, дисципліни над дисципліною загальнопарламентською, що має місце в Україні, відсутнє в розвинених демократичних країнах. Це свідчить насамперед про існування у цих країнах певної політичної культури.

Негативними явищами є також голосування народних депутатів картками відсутніх колег та пошкодження парламентського обладнання, бійки та взаємні образи. Зазначені питання врегульовані нормами Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, відповідно до ст. 52 Регламенту на пленарному засіданні Верховної Ради промовець не повинен вживати образливих висловлювань, непристойних слів, закликати до незаконних дій. У разі порушення промовцем такої вимоги головуючий на пленарному засіданні попереджає його про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припиняє його виступ, а в разі повторного порушення – позбавляє права виступу на цьому пленарному засіданні.

Крім того, відповідно до п. 5 ст. 51 Регламенту якщо народний депутат, депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. У таких випадках за висновком відповідного комітету Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету «Голос України». Інших механізмів покарання за порушення вимог, що стосуються депутатської дисципліни та етики, у законодавстві не передбачено.

Матеріальна відповідальність народних депутатів за пошкоджене державне майно законодавством також не передбачена.

Щодо традиційно хибної практики голосування народних депутатів України за відсутніх колег слід зазначити, що боротьба із цим явищем відбувається постійно – з часу проголошення незалежності України, формуванням якісно нового законодавства та органів державної влади, в тому числі Верховної Ради України. За цей час парламентарями безуспішно було підготовлено та внесено на розгляд Верховної Ради України низку законопроектів та змін до Регламенту, де передбачалося посилення відповідальності народних депутатів за неособисте голосування.

Отже, наразі існує низка невирішених проблем, пов'язаних із удосконаленням діяльності парламенту України, від розв'язання яких безпосередньо залежить ефективність функціонування державного механізму.