

I. Є. СЛОВСЬКА. ПРОФЕСІЙНІСТЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО ПАРЛАМЕНТУ

Проаналізовано зв'язок між рівнем довіри до Верховної Ради України і професійністю народних депутатів. Пропонуються методи покращання їх фахових якостей.

Ключові слова: народний депутат, професійність, досвід, довіра.

Проанализирована связь между уровнем доверия к Верховному Совету Украины и профессионализмом народных депутатов. Предложены методы улучшения их профессиональных качеств.

Ключевые слова: народный депутат, профессионализм, опыт, доверие.

Connection between the level of trust for Supreme Soviet of Ukraine and professionalism of people's deputies is analysed. Methods for their professional qualities improvement are suggested.

Key words: people's deputy, professionalism, experience, trust.

Однією з умов ефективної діяльності Верховної Ради України виборці вважають професійність народних депутатів. Громадяни пов'язують рівень довіри до парламенту, в цілому, з показниками прозорості і фаховості роботи народних обранців. Нині законодавчий орган перебуває у пошуку оптимальної моделі функціонування, тому викликає багато нарікань з приводу процедури формування, структури, відповідальності та якісного складу своїх членів. Реформування парламенту – актуальне питання порядку денного – неможливо здійснити без модернізації та підвищення ефективності роботи самих парламентаріїв.

Аналіз професійної підготовки парламентаріїв та її вплив на рівень довіри до законодавчого органу здійснювали О. Алейник, Н. Грушанська, В. Звіркоvsька, Н. Дубовик, О. Нельга, А. Погорелова, О. Сиротюк, В. Табакера, Т. Убері, Ю. Фрицький, О. Чепель та ін. Їх теоретичні напрацювання стали підґрунтям даного дослідження.

Основними критеріями добору фахівців до парламенту (може не дуже коректне висловлювання стосовно народних депутатів, але влучне – хибно обирати непрофесіоналів, в якій би сфері суспільної діяльності вони не були задіяні, адже свою некомпетентність вони привнесуть у законотворчу діяльність) повинні бути: готовність служити державі, а не кон'юнктурним цілям, патріотизм і, безперечно, професійність. Аналізуючи функціонування Верховної Ради України не лише останніх років, але й десятиліть, зауважуєш, що названі критерії видаються надто пафосними і неприродними, якщо не сказати недоречними і смішними, для нашої сьогоднішньої ситуації.

Загальновідомо, що існують дещо інші мотиви інвестування в депутатський мандат, зокрема: отримання прибутку від впливу на ухвалення рішень – володіючи важелями влади, можна збільшити свої прибутки в 10–15 разів; зниження витрат за рахунок економії на посередництві – для політичних інвесторів парламент – це щось на зразок біржі, де депутатське місце перетворюється у місце брокера; парламент відкриває двері в інші владні кабінети, що «дозволяє зекономити 20-40 % витрат на здійснення інвестицій»; зменшення ризиків за рахунок недоторканності

– «як засіб особистого захисту і спосіб отримання певної охоронної грамоти для свого бізнесу»; за рахунок цього зменшується ризик втрати капіталу, але в той же час виникає ризик потрапити під значний тиск, здійснивши необережні політичні кроки; саме цією причиною обгрунтована логіка діяти «чужими руками» та захищати власні інтереси у міжнародних судах; зменшення ризиків за рахунок отримання інсайдерської інформації, тобто зменшення ризиків втрати капіталу; престижність приєднання до еліти.

Відтак з'явився ще один ценз формування Верховної Ради України – майновий. За даними експертів, у 1998 р. місце у списку коштувало приблизно 500 тис. у.о., у 2006 – вже понад 3 млн., а у 2007 р. – ціна питання доходила до 7 мільйонів. Навіть за депутатів, які не мали потрібного фінансування, плату вносили спонсори. Лише за даними Координаційного комітету при Президентові України з боротьби з організованою злочинністю та корупцією у парламенті IV скликання 364 народні депутати мали доходи від комерційних структур і лише 86 депутатів були непричетними до підприємницької діяльності. Всього у сфері прямого чи непрямого депутатського впливу тоді налічувалось 3100 підприємств. У парламентах V та VI скликання кількість депутатів не від бізнесу скоротилася ще більше. Їх практично немає поза презентаційними десятками¹.

Як результат, рівень довіри населення до парламенту (2010 р.) є надзвичайно низьким – лише 2,6 % респондентів повністю йому довіряють, в той час як зовсім не довіряють 58,2 %. Загальний показник абсолютної чи переважної недовіри – 82,3 %. Зазначимо, що рівень доходів респондентів не впливає на ступінь довіри до Верховної Ради України. Найменше повністю чи переважно довіряють службовці (8,5 %), найбільше – підприємці (16,1 %).

За територіальним показником опитування найбільша недовіра спостерігається на Сході (92,6 %), у м. Київ (91,1 %), Південному Заході (90,2 %), АРК (88,3 %). При цьому у містах з населенням від 50 000 до 499 000 жителів кількість респондентів, що не довіряють парламенту становить 88,3 % – 90,5 %². Цікаво, що рівень повної або переважної недовіри в інших населених пунктах є приблизно однаковим і коливається в межах від 76,7 % (в селах) до 82,9 % (міста з населенням до 50 000 мешканців)³.

Серед основних причин недовіри народним депутатам опитувані називають: корумпованість (46,8 %), нездатність ухвалювати рішення, спрямовані на розвиток держави (32,6 %), залежність від великого бізнесу (31,2 %), пріоритет особистих інтересів над загальнонаціональними (27,1 %), злиття політики і бізнесу (26,7 %), непрозорість діяльності (21,2 %), некомпетентність (17,3 %) та низькі етичні стандарти роботи (14,4 %), залежність депутатів від інших органів влади (12,2 %), інші причини (0,9 %)⁴.

Дійсно, рівень професійності депутатського корпусу Верховної Ради України VI скликання досить низький. У політичних партіях присутня велика кількість випадкових людей, які взагалі не мають ораторських здібностей та практики публічних виступів. Як правило, списки партій після 50 номера формують бізнесмени без політичного досвіду, які часто некомпетентні, зокрема, й у тій сфері, що є їхньою спеціалізацією у Верховній Раді України⁵. Тому вони реалізують депутатські повноваження за значної підтримки досвідчених лобістів чи колег по фракції, які сприяють таким парламентаріям у формуванні «власної» політичної позиції⁶.

Функціонування парламенту як представницького загальнодержавного виборного органу є однією з ознак демократичного правління. Подальше становлення України – незалежної правової держави і самостійного суб'єкта міжнародної

політики – невід’ємно пов’язане з його відповідальною і прозорою діяльністю. За такого разючого відторгнення і несприйняття громадянами Верховної Ради України виникає питання доцільності її реформування шляхом морального і духовного очищення, зростання професійного рівня народних депутатів. Безперечно, розуміння соціального призначення мандата парламентарія, «моральне і духовне очищення» не корегуються жодними нормативними актами і, здавалося б, не є предметом дослідження конституційного права чи інших юридичних наук. Але ні Конституція України, ні законодавство з питань парламентської діяльності, не гарантуватимуть відповідності статусу Верховної Ради України світовим стандартам, якщо самі народні обранці не зрозуміють відповідальності за наслідки роботи і долю виборців.

Проблема компетенції парламентаріїв є частиною проблеми наявної в державі політичної ситуації – кризи структурованості Верховної Ради України, протистояння гілок влади, абсолюту депутатського мандату⁷, падіння загального рівня правової культури і значення морально-етичних цінностей у суспільстві. Професійне наповнення будь-якого парламенту змінюється у відповідності зі змінами в державі чи як реакція на міжнародну ситуацію⁸. Нині ж домінування політичних принципів та ідеології над правовими та моральними цінностями – основна причина неадекватної поведінки парламентаріїв щодо їх статусу та повноважень. Виборці юридично позбавлені можливості визначати позицію депутата, який не пов’язаний з ними жодними правовими зобов’язаннями⁹. Тому, як вірно зауважує Н. Грушанська, «апеляції до совісті парламентарія замало задля належного здійснення депутатського мандата»¹⁰.

Безперечно, при формуванні парламенту неможливо застосовувати, як одну з форм якісного добору кваліфікованих кадрів, атестаційні або кваліфікаційні комісії, завдання яких полягає в об’єктивній оцінці рівня підготовки претендентів на виборні посади за допомогою новітніх сучасних методів оцінки їх знань і навичок. Саме такий спосіб комплектування ефективного складу державного апарату пропонує Ю.О. Фрицький¹¹.

Народних депутатів обирають шляхом прямих виборів, незважаючи на вид виборчої системи. Тому громадяни України мають змогу оцінити людські та професійні якості кандидатів лише за умови проведення особистих чи колективних зустрічей. Пряме спілкування існує за змішаної чи мажоритарної виборчих процедур. За пропорційної системи формування Верховної Ради України авторитет партійного лідера «витягує» увесь список претендентів чи, точніше сказати, його прохідну частину. Витоки цієї особливості походять з минулих тоталітарних правлінь. Не лише для політичної культури України, але й переважної більшості держав пострадянського простору характерною ознакою є те, що політичний лідер, а не політичні інститути, – визначальна фігура формування партії¹².

Ще одним способом залучення додаткових голосів без прямого спілкування є використання позитивного іміджу впливових чи відомих у суспільстві осіб, які вступають у виборчу кампанію у складі списку кандидатів певної партії (виборчого блоку) не з метою отримання депутатського мандату, а виключно для зростання рейтингів політичної сили. Після оголошення результатів такі кандидати відмовляються від посади парламентарія на користь інших колег по списку¹³.

Зрозуміло, що за наведених способів передвиборчої агітації, якщо не випадає вести мову про «патріотизм і професіоналізм» новообраних народних депутатів, яких громадяни обирають, навіть не підозрюючи про їх існування. Проте підвищити професійний рівень народних депутатів можливо. Як зауважує А. Погорелова, існує позитивний досвід проведення семінарів для народних депутатів

України, що були вперше обрані до парламенту, практика зарубіжних стажувань з вивчення досвіду законотворення. Такі заходи проводилися відповідно до перспективного плану законодавчих робіт в рамках проєктів, профінансованих партнерами України. Функціонуванням зазначеної системи опікувалася Координаційна Рада на чолі із заступником Голови Верховної Ради України. До її складу входили представники всіх депутатських фракцій, працівники Апарату парламенту¹⁴.

Координаційна рада визначала пріоритетні навчальні програми, погоджувала терміни їх реалізації з урахуванням календарного плану проведення сесій, двічі на рік розглядала графіки семінарів у Києві та зарубіжних стажувань. Навчання проводилися у взаємодії із співробітниками та експертами Програми сприяння парламентові України. Канадсько-Українського законодавчого і міжурядового проєкту, Британського урядового фонду ноу-хау, німецьких фондів Конрада Аденауера, Фрідріха Еберта, Ганса Зайделя. Результатом таких стажувань є удосконалення реалізації парламентських функцій, створення нових державних інституцій, зокрема Рахункової палати¹⁵.

О. Чепель у дисертаційному дослідженні «Проблема статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження)» пропонує систему навчання народних депутатів, вперше обраних до Верховної Ради України. На першій стадії парламентарії повинні оволодіти обов'язковим мінімумом знань азів парламентської діяльності; другій – фаховою підготовкою у вузах із використанням прискореної (3 роки) і екстернатної форм навчання; третій – зрозуміти і оволодіти практичними навичками парламентської діяльності шляхом організації семінарів, симпозіумів, курсів підвищення кваліфікації, ознайомлення з досвідом роботи парламентів зарубіжних держав¹⁶. Народні депутати різних скликань здобули у такий спосіб юридичну освіту, зокрема: В.А. Асадчев, Р.В. Богатирьова, В.Д. Бондаренко, І.О. Гринів, В.С. Коваль, І.І. Осташ, В.В. Носов, С.В. Соколов та ін.

Гальмуючими факторами на шляху запровадження професійної освіти є обмежений строк легіслатури – парламентарій не має гарантії переобрання до Верховної Ради України наступного скликання; багатофункціональність парламенту, під яку важко підвести єдину освітню базу¹⁷; небажання самих народних депутатів витратити зайвий час на виконання депутатських і пов'язаних з ними (відвідування семінарів, стажувань, мовних курсів) повноважень, особливо якщо вони фактично не поривали з попереднім родом занять. У зв'язку з цим особливою значення для парламентаріїв набуває допарламентська професійна діяльність, яка не обов'язково збігається з показником освіти. Тоді допарламентський досвід, кваліфікація і освіта, помножені на практику парламентської роботи, – запорука появи професійних парламентаріїв.

О. Чепель та О. Алейник трактують термін «професійний депутат» як парламентарій, який пройшов спеціальне навчання діяльності в парламенті, має досвід такої діяльності і внаслідок цього володіє знаннями суті і практичними навичками парламентської діяльності, включаючи законотворчість¹⁸. Автор не погоджується з наступним висловлюванням О. Чепель: «... іноді зустрічається однобоке трактування депутатського професіоналізму, коли під терміном «професійний депутат» називають депутата, який обирався до парламенту два і більше разів. ... такий депутат може і не володіти усіма ознаками професіонала, тоді як депутат, який займається парламентською діяльністю протягом усього одного скликання або навіть його частини, може їм відповідати»¹⁹. Вважаємо, що за умови переобрання парламентарія протягом кількох скликань поспіль, він за будь-яких обста-

вин набуває практичних навичок і є більш досвідченим політиком, ніж вперше обраний депутат, якого ще потрібно навчити парламентській діяльності. Тому професійним, на нашу думку, є як парламентарій, що обирався до законодавчого органу протягом кількох скликань, так і вперше обраний депутат, який оволодів необхідним рівнем знань парламентської роботи.

Але виникає інша проблема – народні депутати, що обіймають посади протягом кількох каденцій парламенту, перешкоджають появі нової генерації політиків. Їх імена знайомі виборцям, у них є досвід і знання, потрібні для перевибірної агітації та практики парламентської роботи. Тому важливо зберігати паритет у формуванні Верховної Ради України – досвідчений професійний парламент з постійним оновленням частини свого складу. У законотворчій роботі, реалізації інших повноважень необхідні нові ідеї, стратегії розвитку суспільства і держави, які б ґрунтувалися на виважених, грамотних підходах їх втілення.

Отже, рівень довіри до народних депутатів може зрости за умови поліпшення фахового складу Верховної Ради України. Дійовими способами оволодіння навичками парламентської роботи є, окрім безпосередньої практичної діяльності, відвідування семінарів і зарубіжних стажувань, здобуття другої освіти – юридичної (за бажанням). Таку практику варто продовжувати.

Поряд із цими беззаперечними та перевіреними роками методами підвищення фаховості парламентаріїв вважаємо за доцільне ширше запровадити форми громадського контролю. Його елементами є повідомлення засобів масової інформації про парламентську та позапарламентську діяльність кожного народного депутата, участь парламентаріїв у політичних ток-шоу, під час яких розкриваються позиція з актуальних для суспільства проблем та особисті якості як людини та політика. Варто запровадити обов'язкове звітування парламентарія про проведено за рік роботу (участь у засіданнях Верховної Ради України, законотворчу діяльність, функціонування громадських приймалень, роботу зі зверненнями громадян, декларування доходів і видатків тощо) з одночасним розміщенням цих матеріалів на офіційному сайті Верховної Ради України. У такий спосіб кожен виборець, використовуючи права, надані Законом України «Про доступ до публічної інформації»²⁰, без посередників мав би доступ до цих даних і міг самостійно оцінювати роботу саме окремого парламентарія, а не політичної партії. Ці документи у подальшому допоможуть виборцю визначитися із доцільністю голосування як за окремого кандидата в депутати (при запровадженні змішаної системи формування парламенту), так і за політичну партію, яку він представляє.

1. *Сиротюк Ю.* Верховна Рада України VI скликання : проблеми функціонування парламентаризму в Україні / // Фондація «Відкрите суспільство» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.deputat.org.ua/vr_analit_452.htm 2. *Верховна Рада України: низька довіра до великих повноважень /* Лабораторія законодавчих ініціатив [Електронний ресурс] – Режим доступу: parlament.org.ua/upload/docs/Sociology%20-%20Presentation.ppt 3. *Результати* соціологічного опитування щодо довіри громадян до Верховної Ради України // Часопис парламенту. – 2010. – № 1. – С. 37. 4. *Верховна Рада України: низька довіра до великих повноважень ...* 5. «Говоруни» й «мовчуни» у Верховній Раді / Телекритика. 09.02.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/media-i-vlada/2007-02-09/8277> 6. *Табакера В.О.* Хто кого любить в українському парламенті // Телекритика. 18.07.2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://h.ua/story/282000/> 7. *Зейрковська В.А.* Український парламентаризм : проблеми становлення і розвитку (політологічний аналіз): Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2002. – С. 16. 8. *Нельса О.* Новий парламент України у контексті професіоналізму // Віче. – 1999. – № 4 (85). – С. 68. 9. *Убери Т.П.* Конституційно-правовий

статус парламентарієв України та Грузини (сравнительный анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 49-50. **10.** *Грушанська Н.І.* Відповідальність і контроль щодо діяльності парламентаріїв України та європейських країн // *Матеріали міжнар. наук. конф. «Європа, Японія, Україна : шляхи демократизації державно-правових систем»*, 17-20.10.2000 р. – К., 2000. – С. 168. **11.** *Фрицький Ю.О.* Функції державної влади та їх здійснення на сучасному етапі реформування української державності // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* – 2009. – № 1. – С. 42. **12.** *Дубовик Н.А.* Ідеї консенсусу в концепціях політичних еліт: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2003. – С. 6. **13.** *Шестаков С.В.* Зловживання пасивним правом у виборчому процесі // *Право і безпека.* – 2009. – № 2. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pib/2009_2/index.htm **14.** *Погорєлова А.* Український парламент: орієнтири професійного зростання; Український науковий журнал «ОСВІТА РЕГІОНУ». ПОЛІТОЛОГІЯ, ПСИХОЛОГІЯ КОМУНІКАЦІЇ. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.social-science.com.ua/journal_content/112/psychology **15.** *Погорєлова А.* Професіоналізм в українському парламенті: досвід та перспективи становлення // *Віче* – 2002. – № 9 (126). – С. 20-21. **16.** *Чепель О.Д.* Проблема статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2009. – С. 12-13. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/_scripts/wwwi32.exe/%5Bin=_scripts/ep.in%5D **17.** *Алейник А.А.* Профессиональная подготовленность депутатов к законотворческой деятельности // *Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев.* – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 255, 261. **18.** *Чепель О.* Професійна підготовка парламентаріїв України та зарубіжних країн : порівняльно-правове дослідження / // *Юридичний вісник.* – 2010. – № 4. – С. 50; *Алейник А.А.* Цит. работа. – С. 255 **19.** *Чепель О.* Професійна підготовка парламентаріїв України та зарубіжних країн: порівняльно-правове дослідження... – С. 50-51. **20.** *Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>