



Нинішня інституційна реформа є кроком до конфедерації, що підтверджує існуючу тезу про “відцентровий характер” бельгійського федералізму.

Структура організації влади в Данії носить триступеневий характер і складається з центральної влади (парламент, уряд), обласних та районних рад. Регіональні та місцеві органи влади (ради) мають широкі повноваження вирішувати питання у межах своєї компетенції без попереднього їх погодження з органами центральної влади. Робота в радах здійснюється на принципах громадської діяльності і не передбачає одержання плати. Разом з тим, голова ради отримує фінансову компенсацію у зв’язку з неможливістю займатися прибутковою діяльністю.

Згідно з Актом місцевого самоврядування Данії від 1989 року обласні ради самі приймають рішення щодо кількості комітетів у своєму складі та напрямків їхньої діяльності. Обов’язковим для всіх обласних рад є фінансовий комітет, який відповідає за розробку бюджету, контрольне використання бюджетних коштів, координує використання людських і фінансових ресурсів. Конституція Данії передбачає можливість контролю з боку центральної влади за роботою обласних рад. Міністерство внутрішніх справ виконує функції вищої наглядової інстанції і регулює роботу контрольних комісій в обласних радах.

Територія країни поділена на 14 областей та 275 районів (муніципалітетів). Два міста – Копенгаген та Фредеріксберг, - мають особливий статус, який передбачає повноваження на рівні області та району одночасно. Сучасний адміністративно-територіальний устрій Данії запроваджено з 1 квітня 1970 року як результат реформи системи регіонального та місцевого самоврядування.

Отже, як свідчить практика багатьох країн Європейського Союзу, питання трансформації та оптимізації адміністративно-територіального устрою є складним, а реалізація цих процесів потребує часу. Але є таким, що вирішується завдяки, по-перше, внутрішньому усвідомленню громадськістю необхідності таких процесів; по-друге, всіякому сприянню зазначеним процесам з боку держави; по-третє, послідовності реалізації процесу оптимізації адміністративно-територіального устрою держави.



Козярик В.М.,

*здобувач кафедри державного управління
і менеджменту Національної академії
державного управління
при Президентові України*

ПОЛІТИЧНЕ СТРУКТУРУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Перед Україною стоїть складне завдання створити дієву, ефективну модель розвитку держави. Ми входимо в такий етап державного будівництва, який вимагає, насамперед, складних, комплексних і системних рішень на рівні Верховної Ради України, поглиблення взаємодії в системі Президент - Верховна Рада – Кабінет Міністрів. Звідси підвищується актуальність питань щодо рівня відповідальності, політичного структурування, внутрішньої самоорганізації та саморегулювання парламенту, його ролі і місця в системі державної влади, впливу на всі сфери суспільного буття.



Відповідно до Конституції України це можливе через прийняття відповідних актів законодавства.

Те, що якість законодавчого процесу потребує поліпшення, ні в кого не викликає сумніву. «По суті в жодній із сфер економічної діяльності поки що не маємо логічно завершеного системного законодавчого забезпечення. Підривають ділову активність постійні зміни чинного законодавства. Особливо руйнівним для економіки стало прийняття законів, що не враховують реальної соціально-економічної ситуації, вступають у конфлікт з Конституцією України, бюджетом, іншими, раніше прийнятими, законами. Не випадково у 1998-1999 рр. Президент України був вимушений застосувати право вето до 117 законодавчих актів»¹.

Так, дійсно парламентом приймалось по двісті, триста законів впродовж сесії, які переважно являли собою поправки до окремих статей раніше прийнятих законів. Фундаментальні ж законопроекти (наприклад, ситуація із опрацюванням проектів Цивільного, Податкового та інших кодексів), частина яких і досі не розглянута у парламенті, оскільки це було не в інтересах ситуативної парламентської більшості. Для прийняття фундаментальних законопроектів потрібна постійно діюча парламентська більшість, а також і парламентська меншість.

Одним із ключових чинників підвищення ефективності законотворчого процесу в парламенті є практична діяльність його комітетів. Вудро Вільсон у своїй книзі «Управління, здійснюване Конгресом» назвав комітети Конгресу США «малими законодавчими органами»². Це визначення знайшло своє підтвердження на практиці. Так, до прикладу, за чотири роки роботи Верховної Ради України II скликання її комітетами проведено майже 3500 засідань, у тому числі понад 150 з виїздом на місце. На засіданнях комітетів розглянуто близько 11500 питань, у тому числі 1800 стосувалися контрольної діяльності за реалізацією законів у державі. Розглянуто понад 100 тисяч листів і звернень громадян, що надійшли до комітетів. За ініціативою комітетів було проведено більше 400 наукових конференцій, семінарів, симпозіумів, «круглих столів», у тому числі за участю провідних іноземних фахівців та парламентаріїв, на яких обговорювалося широке коло питань державного будівництва, економічної реформи та інші питання. З найбільш актуальних питань, які мали широкий резонанс у суспільстві, проведено 8 парламентських слухань, рекомендації яких враховані при підготовці відповідних законів. Зокрема, про свободу слова, про стан освіти, про становище молоді в Україні, про основи законодавства про соціальне страхування³.

Комітети Верховної Ради України наділяються значними повноваженнями стосовно функцій законотворення. Основними функціями комітетів відповідно до ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» є:

1) законопроектна робота, яка включає організацію розробки за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України, попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, доопрацювання та редагування за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, визначення завдань щодо розробки

¹ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.: Послання Президента України // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого.

² Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади. – К.: Заповіт, 1997. – С. 72.

³ Виступ Голови Верховної Ради України О.О.Мороза на пленарному засіданні 9 сесії II скликання, присвяченому підсумкам роботи Верховної Ради України другого скликання. Засідання 21. 14 квітня 1998р. // www.rada.gov.ua/zakon/skl2.



законопроектів чи їх структурних частин, узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли внаслідок їх всенародного обговорення;

2) збір, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до компетенції комітетів, організація слухань з цих питань, в тому числі на засіданнях Верховної Ради України;

3) здійснення контролю за дотриманням та реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України, за відповідністю підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчення ефективності їх застосування.

Слухання в комітетах парламенту є важливою формою збору й аналізу інформації у процесі законотворення й розробки державної політики. Впровадження процедури слухань у комітетах здатне суттєво підвищити ефективність роботи Верховної Ради України.

Головним завданням слухань є подолання інформаційної, ресурсної обмеженості парламенту через широке залучення громадськості (провідних спеціалістів у певній галузі, представників неурядових організацій, бізнес-інтересів тощо) до законодавчого процесу. Ефективність слухань як одного з рушійних механізмів державної політики знаходиться в прямій залежності від ступеня розвитку парламентських процедур. Адже слухання в робочих органах парламенту в рамках чітко визначеної процедури забезпечують адекватне представництво інтересів різних прошарків суспільства, автоматично зберігаючи як партійне, так і територіальне представництво інтересів громадян у парламенті.

Для того, щоб український парламент підвищив ефективність законодавчого процесу, потрібно домогтися виконання декількох вимог. По-перше, він повинен розробити такі внутрішні організаційно-правові процедури, які дозволять йому ефективно працювати й уникати періодичного загострення внутрішніх конфліктів, що виникають внаслідок невизначеності власних, внутрішніх "правил". По-друге, домогтися того, щоб усі його члени та допоміжний персонал мали відповідну фахову підготовку в сфері державного управління відповідними галузями суспільного життя. По-третє, у ході майбутнього внесення змін в Основний закон України варто більш чітко і системно визначитися із подальшим розвитком політичної системи та її складових. При цьому слід врахувати світовий та вітчизняний досвід щодо координації діяльності органів державної влади (застосування політичних (конвенційних) угод між політичними партіями, політичними партіями парламентської більшості у зв'язку з формуванням коаліційного уряду тощо).

Без конвенційних норм фактично не може повноцінно функціонувати парламент, оскільки саме існування цих норм дозволяє йому пристосувати практику реалізації своїх конституційних функцій і повноважень до потреб нової практики.

Конвенційні норми потрібні для: організації та діяльності депутатських фракцій і груп; регулювання взаємовідносин коаліцій депутатських фракцій і груп; координації стосунків між політичними партіями та їх депутатськими фракціями; регулювання взаємовідносин парламентської більшості і парламентської меншості; координації відносин між керівництвом парламенту та депутатськими фракціями і групами тощо.

З метою дальшого забезпечення поглиблення співпраці між урядом і парламентом, спрямованим на реалізацію завдань політичної реформи в Україні, соціально-ринкової трансформації економіки, вдосконалення законодавчої діяльності, визначені Політичною угодою про створення парламентсько-урядової коаліції, Кабінет Міністрів України видав постанову "Про створення Консультативної ради з питань співробітництва Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України".

Основними завданнями Консультативної ради є: розробка узгоджених пропозицій щодо реалізації державної політики, забезпечення демократичних виборів Президента України,



вирішення нагальних питань соціально-економічного розвитку країни шляхом політичних консультацій; вдосконалення механізмів взаємодії парламенту і уряду; підвищення ефективності законодавчої діяльності шляхом погодження планів законодавчих ініціатив, прийняття системних і якісних актів законодавства, сприяння їх реалізації.

Іншим прикладом існування таких норм є Політична угода між депутатськими фракціями і групами у Верховній Раді України про проведення Конституційної реформи і законодавчого забезпечення її реалізації. Зазначений документ скріпили своїми підписами лідери фракцій і груп від імені більшості разом з представниками від Компартії і Соцпартії, загальна кількість яких складає понад 300 депутатів. Відповідно до угоди політичні партії зобов'язуються прийняти зміни до Конституції України, розробити план реалізації демократичних змін в системі органів місцевого самоврядування, забезпечити перемогу єдиного кандидата від сил коаліції на чергових виборах Президента України, створити умови для стабільного і ефективного функціонування коаліційного уряду за підтримки коаліції депутатських фракцій і груп в рамках парламентсько-урядової коаліції протягом 2004-2006 років, взяти участь силами єдиної коаліції у виборах народних депутатів України і виборах в органи місцевого самоврядування в 2006 році тощо.

За певних умов можна сказати про сприяння таких норм підвищенню ефективності законодавчого процесу. Так, всього за період першої, другої та третьої сесії Верховної Ради України четвертого скликання прийнято в цілому 401 закон, в тому числі за період третьої сесії 252 закони. Практично повністю були прийняті ті закони, які були запропоновані Президентом України: 33 повністю, і 3 – у першому і другому читанні із 36 законів, внесених Президентом України. Із 221 закону, який запропонував для розгляду і прийняття уряд, в цілому прийнято 113, 48 – у першому і другому читанні. Протягом третьої сесії четвертого скликання прийнято 174 закони, більше половини з яких – урядові. Було ухвалено 21 закон, визначений Президентом України як невідкладний⁴.

Проте сама парламентська більшість є ситуативною і склалась не в силу принципових політичних компромісів, а внаслідок певних політичних домовленостей між окремими депутатськими групами і депутатами. Тому реалізація вищезазначених домовленостей є проблематичною і вимагатиме значних зусиль насамперед у збереженні цілісності цієї більшості.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 8 від 16 лютого 2004 року)*



⁴ Виступ Голови Верховної Ради України В.М. Литвина на пленарному засіданні, присвяченому підсумкам роботи Верховної Ради України 3 сесії IV скликання. Засідання 77. 11 липня 2003 р. // www.rada.gov.ua/zakon/skl4.