

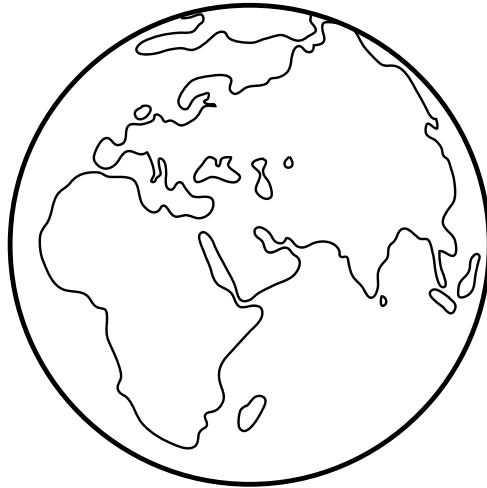


А ЯК У НИХ?

СВІТОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ
ПРАКТИКИ

А ЯК У НИХ?

СВІТОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРАКТИКИ



2018

ЗМІСТ

ВСТУП	5
ПАРЛАМЕНТСЬКА ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ	6
Суб'єкти законодавчої ініціативи	7
Різновиди законодавчих ініціатив	8
Як парламенти забезпечують якість законодавчих ініціатив?	9
Порядки денні пленарних засідань	11
Кворум під час голосувань	12
Голосування в Парламенті Великобританії	14
Зміни до конституцій країн світу	16
Погоджувальна рада	19
ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ	21
Робота парламентських комітетів у Литві, Польщі та Швеції	22
Парламентські комітети на виїзді	25
ПАРЛАМЕНТ І ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ	27
“Незалежні”. Про позафракційних і безпартійних парламентарів	28
Партійні перестрибування, флоркросинг	29
Внутрішньопартійна демократія	31
Комунікація парламентських партій із виборцями	34
Фінансування політичних партій країн Європи та США	36
Державне фінансування парламентських партій	40
Як звітують політичні партії за витрати державних коштів	42
Формування коаліції	46
Статус опозиції в парламенті	48

Фінансування виборчих кампаній політичних партій	50
Депутатські групи	51
Формування депутатських фракцій	53

ВІДКРИТІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ **56**

Діяльність ЗМІ у парламенті	57
Можливості онлайн-моніторингу	59
Нормативно-правове та організаційне регулювання парламентських слухань	61

ДЕПУТАТСЬКА РОБОТА **64**

Парламентські помічники	65
Зарплати депутатів	67
Депутатські пільги у світі	71
Відпочинок та відпустки парламентарів	73
Діти депутатів у парламенті	75
Парламентські бібліотеки	77
Депутатська недоторканність	79
Міжнародний досвід організації управління парламентської служби	83
Взаємодія парламентської опозиції з урядом	86
Роль парламенту в бюджетному процесі	88
Взаємодія парламенту та Рахункової палати	90
Взаємодія президента та парламенту	92
Депутатський запит	94
Депутатське звернення	96
Інструмент парламентського контролю – інтерпеляція	98

ЕТИЧНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ ДЕПУТАТІВ **100**

Регулювання парламентської відвідуваності	101
Кнопкодавство: від заборон до легітимації	102
Лобізм у США та ЄС	104
Декларування статків народними депутатами	107

Декларування доходів та обмеження діяльності за межами парламенту	108
Дрес-коди парламентів країн світу: заборони і дозволи	111
Політичний імунітет	113
Звітування депутатів місцевих рад	114
Дотримання етичних норм та стандартів поведінки	118

ПІСЛЯМОВА

121

ВСТУП

Громадянська мережа ОПОРА пропонує вам подорож парламентами світу. Ми зібрали парламентські практики з різних куточків планети. Вони дозволять вам дослідити, як голосують члени парламенту, як звітують, як обираються, як спілкуються з виборцями, а також багато іншої цінкової інформації. Десь парламентарі більшість часу проводять в округах, десь голосують вигуками, десь їм заборонено переходити з фракції у фракцію, а десь – користуватись важким та насиченим ароматом парфумів. Парламенти світу такі ж різноманітні, як і країни. І практики, які вони використовують під час законотворення, роботи з виборцями тощо, варто знати, аби врахувати найкращий досвід.

Верховна Рада України не завжди орієнтується на хороші зразки, а деякі її узвичаєння притаманні не парламентам розвинутих демократій, а країнам третього світу (наприклад, кнопкодавство і бійки на роботі). Запозичення зразків парламентських практик не повинне бути цілковитим і неадаптованим до українських реалій. Так, виділення коштів на купівлю вбрання депутата, до прикладу, видається недоцільним. У той час як практика суворого фінансового контролю за витратами їхніх грошей – досить приваблива для впровадження. Ми сподіваємось, що даний посібник стане хорошим підґрунтям для порівняльного аналізу, сприйняття роботи Верховної Ради України крізь призму світових практик.





ПАРЛАМЕНТСЬКА ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ

Суб'єкти законодавчої ініціативи

Законодавча ініціатива – це порядок внесення законопроекту до парламенту суб'єктами, які мають на це право. За 93 статтею **Конституції України** право законодавчої ініціативи мають Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. У Верховній Раді депутати щороку реєструють тисячі законопроектів, з яких лише менше третини потрапляє в порядок денний та виноситься на голосування. Окрім того, регулярно піднімається питання низької якості та неефективності законопроектів, які пропонуються до розгляду українським парламентом.

У міжнародному вимірі поширеною є практика звуження прав законодавчої ініціативи членів парламенту на користь уряду. Адже відповідальність за реалізацію державної політики покладається на уряд, тому саме йому надається широке право диктувати порядок денний законодавчої роботи. Частка внесених ним законопроектів у західних країнах коливається від 60% до 90% від загальної маси зареєстрованих ініціатив (зазвичай цей відсоток зберігається і стосовно прийнятих законів).

У країнах **Центрально-Східної Європи** інколи право законодавчої ініціативи надають громадянам. Наприклад, у **Литві**, окрім президента, парламенту та уряду, закон можуть ініціювати 50 000 виборців, зібравши необхідну кількість підписів. У **Латвії** проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту главою держави, урядом, комітетами, не менш ніж 5 членами парламенту, а також 1/10 виборців. Подати законопроект в **Естонії** можуть члени парламенту, фракція, парламентська комісія та уряд. У **польському Сеймі** таке право мають його депутати (не менше 15), Сенат, Президент, Рада міністрів та 100 000 виборців. Цікавим є те, що в **Чехії**, окрім двох палат, уряду та фракції, законопроекти можуть подавати органи місцевого самоврядування, а в **Словаччині** – парламентські комітети.

У країнах **Західної Європи** використовують інші інструменти регулювання. Наприклад, в **Австрії** є два типи законодавчих ініціатив: законодавчі пропозиції та законопроекти. Право внесення законодавчих пропозицій на розгляд нижньої палати парламенту мають її члени, третина членів верхньої палати та 100 000 виборців, а право внесення законопроектів – лише уряд. Така сама ситуація у **Фінляндії**, депутати можуть вносити лише пропозиції щодо ініціативи закону стосовно регулювання того чи іншого питання.

У **Бельгії** взагалі конституція не визначає суб'єктів законодавчої ініціативи, лише те, що на неї мають право усі три гілки влади. У західних країнах з елементами монархії, наприклад у **Данії** та **Нідерландах**, закони можуть ініціювати не тільки уряд, представники парламенту, а й монарх та члени його родини. Натомість в **англосаксонській** парламентській культурі (**США, Канада, Австралія, Нова Зеландія**) право законодавчої ініціативи мають лише парламент та уряд.

Таким чином, найчастіше суб'єктом законодавчої ініціативи виступає уряд як відповідальний за державну політику. Далі за важливістю є законодавча гілка влади, однак права депутатів подавати законопроекти часто звужуються для обмеження кількості та підвищення якості законів. Судова гілка влади, за окремими винятками, не може впливати на законодавчий процес – до неї належать суди всіх юрисдикцій та органи прокуратури. Повноваження глави держави так само дуже часто обмежені, право законодавчої ініціативи у президента залишилось переважно в країнах **Центрально-Східної Європи (Угорщина, Польща, Естонія (з окремих питань), Латвія, Литва)**.

Різновиди законодавчих ініціатив

Розглядаючи питання диференціації законопроектів, можна виділити країни **Британської співдружності (Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія)**, де вони діляться залежно від ініціатора: урядовий (Government Bill) або приватний "Білль приватного члена палати" (Private Member's Bill). У свою чергу, за змістом біллі поділяються на ті, що захищають інтереси окремої групи і називаються "приватні біллі" (Private Bills), чи стосуються всього суспільства – "суспільні біллі" (Public Bills). Законопроекти, що мають приватний характер, але стосуються всього суспільства, називають гібридними (Hybrid Bill). У **Новій Зеландії** та **Австралії** також виділяють місцеві законопроекти (Local Bills), що регулюють питання муніципалітетів. Окремо виділяють біллі, що регулюють податки та державні гроші (Money Bills), вони для затвердження вимагають голосів більшості від усього складу парламенту.

Більшість законопроектів зазвичай публічні (Public bills), розгляд приватних біллів суворо регламентується – 20 законопроектів від різних депутатів за одну сесію в порядку реєстрації. Варто зазначити, що відбором займається Регулярний комітет (The Standing Committee), що також слідкує за дотриманням усіх процедур та реєстраційних вимог. Комітет перевіряє законопроекти та супровідні документи, що долучаються ініціаторами, на відповідність парламентській стратегії (Parliamentary Handling Strategy), Європейській конвенції з прав людини (European Convention on Human Rights); актуальність законопроектів, чи відповідають вони пріоритетам уряду, чи не можна досягти цілі без прийняття відповідного законодавства. Часто до законопроектів долучають: окрему аналітику (Impact Assessments) щодо оцінки впливу прийняття законопроекту (фінансовий, соціальний вплив, наслідки для бізнесу, профспілок та окремих груп); суміжні документи, які стосуються поправок до законопроекту. До попередніх версій законопроектів (draft bills) також можуть долучати інформаційні довідки з окремих понять законопроекту (factsheets), суміжні до теми меморандуми, які підсилюють вагу законопроекту (legal memoranda), кейси або дослідження, в яких зроблений аналіз законопроекту чи його наслідків (operational case), договори про корпоративні домовленості, що допоможуть впровадити майбутній закон (handling arrangements).

У країнах **Південної Європи (Італія, Іспанія, Португалія, Греція, Балканські країни)** більшості голосів вимагають базові закони: законопроекти про державний бюджет, податкову, правоохоронну системи; ратифікація міжнародних договорів; акти щодо військових та соціальних питань. Для прийняття інших законодавчих ініціатив потрібна згода 30 – 40% депутатів від складу парламенту. У **Литві, Латвії, Естонії, Польщі, Чехії** окремо виділяють ініціативи, що мають на меті внесення змін до конституції, для їх ухвалення необхідна абсолютна більшість від складу. У Палаті представників **США** конгресмени, окрім законів, затверджують резолюції держсекретаря та урядові звіти. За конституціями **Австрії та Фінляндії** законодавчі ініціативи поділяються на законодавчі пропозиції та законопроекти. Законопроекти вносить лише уряд, а пропозиції реєструють члени парламенту або шоста частина виборців у кожній з трьох провінцій. У парламентських монархіях (**Нідерланди, Швеція, Норвегія**) законопроекти, що подаються членами королівської родини, мають особливу позначку та статус першочергових до розгляду.

Як парламенти забезпечують якість законодавчих ініціатив?

З року в рік українські законодавці реєструють тисячі законопроектів, з яких лише невелика частка (менше третини в 2015 р.) потрапляє в порядок денний та вноситься на голосування. Окрім того, громадськими експертами регулярно піднімається питання низької якості законопроектів, які пропонуються до розгляду українським парламентом. У той самий час владні інституції різних країн по-різному вирішують проблему підвищення якості законодавчих ініціатив, зокрема шляхом обмеження індивідуального права депутатів на їх здійснення.

У конституціях європейських країн часто закріплюються положення про звуження повноважень законодавчої гілки влади, зокрема депутатів, у частині законодавчої ініціативи. Подібні юридичні регулювання можна пояснити тим, що відповідальність за реалізацію державної політики покладається на уряд, тому саме йому надається широке право диктувати порядок денний законодавчої роботи. Частка внесених ним законопроектів у країнах, де виконавча гілка влади наділена правом законодавчої ініціативи, **коливається від 60% до 90%** від загальної маси зареєстрованих ініціатив (зазвичай цей відсоток зберігається і стосовно прийнятих законів). Така велика кількість говорить про те, що саме урядові аналітики, які тривалий час працюють в тій чи іншій сфері, можуть забезпечити кваліфікований супровід та фінансово-економічне обґрунтування законопроекту. Законодавча гілка влади володіє повною інформацією про процеси, що відбуваються в країні, та може створювати нові політики, визначати сфери, які потребують найбільшого законодавчого регулювання. Важливим аргументом є можливість залучення до розробки законопро-

ектів не тільки профільних міністрів, а й представників будь-яких органів та організацій, що дає новому законопроекту набагато більшої сили та впливовості. Так, уряд може провести необхідні громадські обговорення, наукові дослідження, соціологічні опитування, підготувати кваліфіковану аналітику.

У свою чергу процес підготовки депутатських ініціатив свідомо процедурно ускладнюється задля уникнення написання законопроектів низької якості та тих, що носять популістський характер. Зокрема, у розвинутих демократичних країнах процедура як розгляду, так і підготовки законопроекту є настільки складною, що один парламентар або навіть група не можуть осилити такий об'єм роботи. Наприклад, у Великобританії підготовка нового законопроекту триває близько півтора року і вимагає розробки ґрунтовної пояснювальної записки, окремої аналітики стосовно оцінки впливу прийняття законопроекту (фінансовий і соціальний вплив, наслідки для бізнесу, профспілок та окремих груп); якщо дія майбутнього закону буде поширюватися на всю територію Великобританії, то додаються законодавчі погоджувальні рішення від парламентів Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу. Саме тому ініціаторами законопроектів найчастіше стають окремі міністерства і **близько 90% урядових ініціатив стають новими законами**.

Окремі країни йдуть на обмеження права депутатів на законодавчу ініціативу, зокрема в **Іспанії** та **Польщі** законопроекти може вносити ціла фракція або щонайменше 15 депутатів, **Латвія** вимагає від 5 підписів народних обранців, **Німеччина** – не менше 5% від складу Бундестагу або щоб це була ініціатива від фракції. В **Естонії**, **Словаччині** та **Угорщині** законопроекти можуть подавати лише комітети. Цікаво, що в згаданій **Іспанії комітети можуть самостійно приймати закони** (окрім таких базових, як конституційна реформа, бюджет, міжнародні питання) оскільки їхній склад відповідає парламентському представництву партій.

Часто в європейських країнах існують конституційні заборони на внесення законопроектів депутатами з окремих питань, найпоширенішою є норма про те, що лише уряд може подавати на розгляд державний бюджет. У деяких країнах депутати не можуть вносити законопроекти, наслідками яких є збільшення видатків з державного бюджету або скорочення надходжень до нього (**Греція**, **Ірландія**, **Португалія** та **Франція**). В **Австрії**, **Естонії** та **Нідерландах**, де право парламентарів ініціювати закони обмежено, вони можуть надавати законодавчу пропозицію для розробки урядом відповідного законопроекту.

Варто зазначити, що велика частка прийнятих законопроектів не свідчить про їхню високу якість, вирішення суспільних проблем та ефективність законодавчого органу. Кількість законопроектів залежить від правил та процедур законодавчого розгляду, встановлених парламентським Регламентом країни. У більшості розвинутих демократичних держав Регламент вимагає детального обґрунтування, чому має бути прийнятий законопроект, зокрема опису соціальних, економічних та юридичних наслідків його прийняття, також часто додаються результати проведених консультацій з громадськістю, виклад висновків та пропозицій від науково-дослідних інститутів та аналітичних центрів.

Порядки денні пленарних засідань

Порядки денні пленарних засідань парламенту в **Україні** регулюються **Регламентом** Верховної Ради України. Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, при цьому засідання проводяться в період між пленарними засіданнями ВРУ та роботою народних обранців у округах. Засідання Верховної Ради поділяються на пленарні, урочисті та у формі парламентських слухань. Згідно з **графіком**, встановленим Регламентом, "чергові сесії парламенту починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії". Стандартною є процедура, коли перший і третій тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, другий – для роботи в комітетах, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (депутатських групах), четвертий – для роботи народних депутатів з виборцями. Поза цим усталеним розкладом, питання зміни до порядку денного пленарних засідань або проведення позачергової сесії можуть ініціювати народні депутати, Голова Верховної Ради або Президент з подальшим голосуванням більшістю у парламенті.

Міжнародний досвід дещо відрізняється від української практики. Наприклад, у **Великобританії**, незважаючи на те, що річний **графік роботи** Палати представників та Палати лордів є достатньо схожим, депутати проводять в округах стільки ж часу, як і українські парламентарі, хоча там усі депутати обираються за мажоритарною системою відносної більшості. Зазвичай роботі з виборцями приділяється 2 – 3 дні на місяць, при цьому це може бути лише 3 – 4 години робочого дня. Найбільше часу парламентарі Великої Британії присвячують розгляду законопроектів у профільних **комітетах**. У свою чергу, порядок денний пленарних засідань парламенту детально розписаний – в один день зазвичай розглядають (проводять дебати) лише з одного питання, рідко – двох. На засідання, окрім депутатів, запрошуються представники уряду, адже більшість законодавчих ініціатив є саме урядовими; інколи слово для виступу можуть надати **представникам** профспілок, груп інтересів, бізнесу, великих компаній тощо.

Засідання **Європейського парламенту** відбуваються 1 або 2 робочих тижні по 4 дні з відпусткою у серпні. Цікавим є **робочий графік**: у понеділок засідання тривають з 17:00 до 23:00; у вівторок – середу – з 09:00 до 23:00; у четвер – з 09:00 до 17:00. Хоча відвідини пленарних засідань фіксуються за допомогою електронної системи, зал зазвичай ледве заповнюється наполовину. Від депутатів не вимагається відвідувати всі засідання, зазвичай за ними закріплюються окремі профільні питання і вони можуть місяцями розглядати їх у комітетах та з'являтися на засіданнях раз на місяць. Головним критерієм є ефективність із вирішення/лобіювання того чи іншого питання або проблеми.

Національна асамблея **Франції** починає свою роботу з першого робочого дня жовтня та закінчує останнім робочим днем червня. Зазвичай кількість робочих днів за одну сесію не перевищує сто двадцяти, згідно зі **Статутом** Національної асамблеї. Відповідно до французького законодавства також можна скликати позачергову сесію за ініціативи прем'єр-міністра або парламентської більшості з окремо визначеного питання.

У **Німеччині** пленарний календар затверджується щорічно, згідно з порядком денним розгляду питань, встановлених урядом та канцлером. Наприклад, відповідно до графіку на 2016 рік у березні, липні, жовтні та грудні парламент засідав по одному робочому тижню; у січні, лютому, квітні, травні, червні – по два тижні; у вересні та листопаді парламентарі працюють по три тижні; серпень зазвичай є періодом відпусток. У позапленарні тижні депутати активно працюють у своїх профільних комітетах та приймають громадян.

У **центрально-східному регіоні Європи** традиції дещо різняться та є достатньо гнучкими, залежно від політичної ситуації в країні та кількості питань для вирішення. Наприклад, **засідання Сейму Польщі** скликаються його президентом, зокрема головою, залежно від кількості законопроектів, підготовлених до розгляду, зазвичай це 1 – 2 тижні на місяць. Як і в Україні, польські народні обранці приділяють дуже багато уваги роботі в округах, зокрема депутати часто проживають на цій території, тісно спілкуються з виборцями та місцевою владою, а до Варшави приїжджають лише на декілька днів для вирішення робочих питань. **Естонські** депутати є набагато більш продуктивними стосовно роботи у парламенті. Рійгікогу **засідає** по три тижні щомісяця, проте липень – серпень є періодом відпусток. З чого можна зробити висновок, що основні дебати щодо законопроектів відбуваються саме на засіданнях парламенту, а не у комітетах, як прийнято в західноєвропейській парламентській традиції.

Кворум під час голосувань

У **континентальній** та **англосаксонській** парламентській культурах закони переважно ухвалюються простою більшістю голосів від присутніх на засіданні парламенту (палати) депутатів. При цьому зазвичай конституціями передбачено, що на засіданні парламенту або палати має бути присутня більшість або не менше половини депутатів від загального складу.

Абсолютною більшістю голосів від складу парламенту ухвалюються лише окремі типи рішень, зокрема рішення про подолання вето президента, вотум недовіри уряду, окремі рішення з кадрових питань, конституційні закони, регламенти палат. Кваліфікованою більшістю голосів у три п'ятих або дві третини від складу парламенту приймаються лише окремі, найбільш важливі рішення – про передачу повноважень органів влади міжнародним організаціям, про обрання глави держави (якщо він обирається парламентом), про усунення глави держави з поста в порядку імпичменту, деякі категорії законів (наприклад, закони про вибори та про внесення змін до конституції). Більша кількість голосів

вимагається, як правило, лише для остаточного схвалення законів про внесення змін до конституції. Такий підхід дозволяє забезпечити стабільність окремих найважливіших законів (конституції, законів про вибори тощо), врахувати інтереси опозиції при вирішенні певних категорій питань (про прийняття деяких законів, окремих кадрових рішень тощо), а також вирішити проблему відсутності депутатів на засіданнях парламенту.

У **Європарламенті** можна розглядати питання, затвердити порядок денний і протокол незалежно від кількості присутніх. Однак кворум для голосувань законопроектів складає одну третину його членів.

Австрійський парламент приймає рішення більшістю за умови присутності на засіданні не менш ніж третини членів відповідної палати. Двома третинами голосів приймаються рішення про зміну меж федеральних земель, Федеральний закон про Регламент Національної ради (нижньої палати), конституційні закони, рішення про скликання Федеральних зборів з метою прийняття рішення про проведення референдуму щодо усунення президента Австрії з поста в порядку імпичменту.

У **Бельгії** для окремих категорій законів та рішень передбачено їх схвалення представниками кожної з чотирьох мовно-лінгвістичних груп країни. До цих рішень віднесено такі, що передбачають перегляд меж лінгвістичних регіонів, визначають компетенцію лінгвістичних регіонів та регіональних спільнот – Фландрії, Валлонії та Брюсселя; закони про порядок проведення виборів сенаторів; закони, які визначають конкуруючу компетенцію палат щодо ухвалення тих чи інших законів; закони, які визначають склад і порядок діяльності регіональних парламентів і урядів Фландрії і Валлонії. У **Німеччині** Бундестаг має кворум, коли більше половини членів присутні в залі засідань. Рішення Бундестагу приймаються більшістю голосів від загальної кількості присутніх на засіданні його членів. Абсолютною більшістю голосів від складу Бундестагу ухвалюються федеральні закони щодо змін кордонів земель, рішення про обрання Федерального президента, про обрання Федерального канцлера, про недовіру Федеральному канцлеру та про введення воєнного стану.

У парламентах **Литви, Латвії та Естонії** кворум для сесійного голосування за закони становить не менше половини від загальної кількості членів. Закони ухвалюються більшістю присутніх депутатів, абсолютна більшість від складу потрібна для конституційних законів, подолання вето президента та висловлення недовіри посадовим особам.

У країнах **Центрально-Східної Європи** правила голосування різняться. Наприклад, у **Польщі та Словаччині** кворум складає більшість від конституційного складу, а в **Чеській Республіці** закони можна ухвалювати третиною від загального складу парламенту. Абсолютна більшість приймає рішення про обрання президента, оголошення війни, подолання вето. 3/5 від складу необхідно для внесення змін до конституції, ратифікації міжнародних угод з передачею частини повноважень держави міжнародним організаціям.

В європейських країнах, де залишились елементи монархії, у конституціях та парламентських регламентах прописані запобіжники щодо звуження прав монарха та членів королівської сім'ї. Зокрема, у **Данії та Швеції**, хоча зазвичай рішення приймаються простою більшістю від загальної кількості членів парламенту. Питання, які стосуються монарха та його прав, вирішуються 5/6 від загального

складу парламенту. У **Нідерландах** рішення розглядаються та ухвалюються палатами лише за умови присутності на відповідних засіданнях палат більшості від їхнього складу. Однак за конституцією лише двома третинами від присутніх на засіданні членів приймаються закони, якими окремі особи виключаються з переліку спадкоємців престолу, затверджується обсяг видатків на утримання монарха та членів його родини.

В умовах англосаксонської моделі, наприклад у **США**, закони приймаються простою більшістю, однак Регламент Палати представників вимагає 3/5 голосів для прийняття законів, резолюцій, поправок чи звітів засідань, які потребують виділення додаткових коштів з бюджету. Відповідно до **Конституції Австралії** кворум для Палати представників складає одну п'яту частину від загальної кількості депутатів, а для Сенату – одну четверту частину. Кворум має бути тоді, коли розпочинається засідання і коли відбувається голосування. В **Ірландії** рішення про висування обвинувачення президенту та про усунення його з поста в порядку імпичменту приймається двома третинами голосів від складу палат. Вимоги щодо кількості членів, які мають бути присутніми на засіданнях палат для того, щоб ті вважались повноважними, встановлюються регламентами відповідних палат. Наприклад, засідання нижньої палати парламенту є дійсним, якщо на ньому присутні 20 із 166 її членів.

Голосування в Парламенті Великобританії

Один з найстаріших парламентів світу – **Парламент Великобританії** – складається з Палати громад та Палати лордів. Процедура голосування в них збереглась ще з давніх часів. Спроби ввести електронну форму голосування зазнали краху. Голосують у британському парламенті голосом та шляхом переміщення депутатів у залі засідань. За його роботою можна спостерігати онлайн.

Голосування в Палаті лордів

Після обговорення питань та поправок лорд-спікер (чи його заступник) ставить членам Палати лордів запитання: «Всі, хто підтримує таку думку, нехай скажуть "Згоден". Хто проти – нехай скажуть "Не згоден"». Якщо лорди викрикнули одногосно "Згоден" чи "Не згоден", тоді рішення прийнято. Якщо голоси різні, тоді лорд-спікер робить оголошення: "Звільнити місце біля бар'єра", – і починається голосування ("division" – розподіл). Дзвонять у дзвіночок, яким оголошують про початок голосування. Через три хвилини, протягом яких кожна сторона назначає свого представника для підрахунку голосів, лорд-спікер знову задає питання: «Всі, хто підтримує цю думку, нехай скажуть "Згоден". Хто

проти, нехай скажуть “Не згоден”». Якщо є голоси як незгодних, так і згодних, то лорд-спікер оголошує: “Ті, хто згоден, ідіть направо від трону. Ті, хто не згоден, ідіть наліво”. Члени палати проходять через коридор і стають на сторону відповідно до свого рішення. У цей час представники сторін, призначені для підрахунку, рахують голоси. Клерк оголошує результати голосування представнику сторони, яка перемогла, і передає результати лорд-спікеру. Останній зачитує результат голосування: “Згідних проголосувало стільки-то, незгідних проголосувало стільки-то. Таким чином, перемогли згідні чи незгідні”.

Голосування в Палаті громад

Спікер виносить на розгляд членів парламенту запитання і каже: «Ті, хто підтримує це питання, скажіть “Так”, ті хто не підтримує, скажіть “Ні”». Якщо немає незгідних, то рішення приймається і спікер каже: «Я думаю, що це “Так”».

Цікаво

У Британії слово “aye” замінили на “yea” 200 років тому (“так” англійською “yes”). У свою чергу, “yea” до цього часу залишилось у США.

У такому випадку немає потреби для формального розподілу. Якщо думки розділились, спікер оголошує про розподіл (division) і анонсує: “Звільніть хол”. По всій Палаті громад лунає дзвінок, на дисплеї з’являється напис “Division” і поліцейські просять звільнити лобі не членів парламенту. Вони також ходять приміщенням й викрикують: “Division”. Ті члени парламенту, які вважають, що розподіл непотрібний, можуть залишатись на своїх місцях.

Перед кожним таким голосуванням ті, хто спершу вигукував “Так” і “Ні”, обирають зі свого кола по двох представників. Їхнє завдання – підрахувати парламентарів, що стали на відповідну сторону, та повідомити про результати голосування парламенту. Вони є такою собі лічильною комісією для своїх груп. Їхні голоси також рахуються відповідно “Так” чи “Ні”.

Через дві хвилини спікер двічі ставить запитання, чи такі дійсно потрібен розподіл. Якщо члени Палати громад підтверджують таку потребу, тоді спікер каже: “ТАК – направо, НІ – наліво: представники ТАК пан (i) А та В, представники НІ пан (i) С і D”.

Потім членам парламенту дається вісім хвилин, аби стати на ту чи іншу сторону. Буває процедура затягується на 10 – 15 хвилин.

Клерки парламенту нотують імена тих, хто проголосував, і як вони проголосували, а представники рахують, скільки членів парламенту стало на їхню сторону. Такого поняття як “утримався” немає. Член парламенту або голосує, або не голосує. Також можливі випадки голосування і “Так”, і “Ні” одним членом парламенту, аби таким чином показати своє утримання від прийняття рішення.

Також, якщо член парламенту проголосував помилково і якщо залишився час, він може ще раз проголосувати.

Після восьми хвилин спікер оголошує "Закрити двері". Члени парламенту, які не повернулись у залу засідань до цього часу, вже не можуть віддати свій голос. Тоді представники рахують тих, хто став наліво чи направо. Після цього вони підходять, вклонившись, до спікера. Представник оголошує результати. Клерк передає їх спікеру. Той оголошує результати і переходить до розгляду наступного питання.

Переважно лідери парламентських фракцій повідомляють членів про час голосування з того чи іншого питання. Якщо ж члени парламенту від фракції проголосували врозрив із політикою партії, потім ведеться "розбір польотів".

Також у Палаті громад є можливість голосування кивком. Так, ті члени парламенту, які надто хворі, аби ходити коридорами, холами, можуть просто кивнути головою, якщо представники, які здійснюють підрахунок, погодяться. Голова фракції має потім переконатись, що прізвище цього парламентаря опинилось у списках.

Цікаво _____

Відомий випадок Леслі Спрігс – члена парламенту, який пережив кілька серцевих нападів. Коли була нічия в голосуванні, його доставили до Палати громади на швидкій. І невідомо, чи він був живий на той час, але його голос було захищено.

Лист розподілу з прізвищами членів парламенту і як вони голосували є у відкритому доступі. Час від часу, і про це йдеться в офіційних текстах на сайті британського парламенту (www.publicwhip.org.uk), трапляються помилки в підрахунку голосів чи записі прізвищ тих, хто голосував. У таких випадках спікер може наказати записати в розподіл виправлення. Якщо кількість голосів "Так" і "Ні" рівна, що трапляється дуже рідко, голосує спікер.

Зміни до конституцій країн світу

Зміни до конституції стосуються модифікації основного документа держави. У багатьох країнах така процедура прописана в цьому ж документі або ж не передбачена взагалі. **Переважно** для того, аби зміни до конституції були прийняті, потрібно пройти певні **етапи**. Зокрема, **прописана** необхідність абсолютної, кваліфікованої більшості голосів законодавчого органу, підтримка на загальнонаціональному референдумі чи комбінація цих двох процедур.

В **Австралії**, до прикладу, для того, щоб поправки до конституції були прийняті, потрібно, аби більшістю голосів у більшості штатів їх підтримали. Подібна процедура і у **Швейцарії**. У той час як в **Ірландії** для поправки достатньо лишень більшості голосів виборців. У цих країнах, окрім підтримки змін парламентом, обов'язкове погодження ініціативи на референдумі. У свою чергу, у **США** достатньо спільної резолюції Конгресу. За декілька десятиліть тільки 8 з 44 поправок були прийняті до Конституції **Австралії**, жодної – до Конституції **Японії**. Водночас Конституція штату **Алабама** змінювалась 800 разів протягом століття. До речі, в **Алабамі** найдовша конституція у світі (у 12 разів довша від конституцій інших штатів, у 40 – Конституції США). Вона містить понад 340 тисяч слів, і більшість з них – це поправки.

Зміни можуть бути внесені в сам документ (відповідно, змінений текст), або ж дописані в його кінці. У **США** зміни до конституції йдуть додатковою статтею поправки. Так само у **Венесуелі**.

Тільки у разі голосування щодо надважливих змін у конституції **Австрії** потрібно проводити референдум. В іншому випадку необхідна більшість двох третіх Національної ради. Якщо конституційні зміни обмежують владу штатів, то потрібна згода двох третіх голосів Федеральної ради Австрії. Залежно від питання, потрібні голоси двох третіх федеральних консулів, які присутні на засіданні (має бути не менше половини від загальної кількості присутніх).

Конституція **Бельгії** може бути змінена королем, Федеральним урядом і Федеральним парламентом. Парламент має оголосити про причини її перегляду. Оголошення повинне пройти погодження в Палаті представників та Сенаті, або ж бути підписане королем та Федеральним урядом. Тоді призначають федеральні вибори і вже новий парламент голосує за поправки. Для цього потрібно дві третіх голосів. З 1994 року, коли був опублікований зібраний текст конституції Бельгії, вона змінювалась 29 разів.

У **Болгарії** існує дві процедури внесення змін до конституції. Усе залежить від того, яка саме частина документа планується бути зміненою. Для незначних змін достатньо двох третіх голосів протягом трьох читань, у той час як спеціальна процедура внесення змін до конституції (перегляд кордонів, зміна форми врядування країни, обмеження прав громадян) потребує оголошення виборів Великої національної асамблеї, а також погодження протягом трьох читань двома третіми голосів. Наразі дискутується питання щодо того, аби усунути Асамблею з процедури і голосувати за зміни на референдумі.

Конституція Чехії може бути змінена тільки шляхом прийняття конституційного акта. Він повинен отримати підтримку трьох четвертих депутатів і сенаторів. Це єдиний акт, який не потребує підпису президента, аби набути чинності закону, а також на нього не може бути накладено вето. Конституція змінювалась кілька разів (питання НАТО, прямі вибори президента та ін.).

Після того, як поправка до конституції **Данії** підтримана парламентом, повинні бути оголошені загальні вибори. І тільки тоді новообраний парламент може погодити зміни перед тим, як направити їх на плебісцит. Також існує вимога, що зміна до конституції буде тоді дійсною, якщо не менше 40%

виборців узяли участь у референдумі.

Конституція **Ірландії** може бути модифікована виключно шляхом референдуму. З 1939 року поправки до неї вносились 35 разів. Остання стосувалася одностатевих шлюбів.

Парламент **Італії** може змінювати конституцію. Відповідний законопроект повинен набрати більшість голосів парламенту, а також бути повторно підтриманий після 3 місяців. Тоді, якщо дві третини депутатів та дві третини сенаторів голосують "за", то законопроект набирає чинності. У випадку підтримки тільки Палатою, має відбутись референдум, який можливий, якщо 500 тисяч людей чи одна п'ята членів Палати, чи 5 з 20 регіональних легіслатур вимагають цього через три місяці після погодження. Більшість поправок до конституції були прийняті парламентом. Тільки в 2001 та в 2006 роках питання дійшло до референдуму. Саме в 2001 році, коли зміна стосувалась посилення влади регіонів, поправка була проголосована на референдумі.

У **США** п'ята стаття Конституції передбачає процес змін. З моменту прийняття основного документа, 27 поправок було внесено. Пропозиції щодо змін можуть бути підтримані та надіслані штатам для ратифікації двома третинами за наявності кворуму парламентарів Сенату і Палати представників Конгресу чи двома третинами голосів національних зборів, скликаних Конгресом на вимоги двох третіх штатів.

Розділом 128 Конституції **Австралії** прописана процедура змін до цього документа. Спершу потрібно, щоб пропозиція набрала абсолютну більшість у Палаті представників – 76 голосів, тоді вона рухається до Сенату, де теж має набрати абсолютну більшість – 39 голосів. Після цього австралійці голосують за цю пропозицію на референдумі. За поправку мають висловитись учасники референдуму з більшості штатів. Загалом, з 1906 року серед 44 референдумів тільки 8 були успішними.

Також у конституціях багатьох країн є розділи, зміни до яких вносити заборонено. Так, у німецькому основному законі зміна федеральної природи країни, відміна чи зміна статті 1 чи статті 20 (права людини, демократія, республіканізм тощо) – заборонені.

У Конституції **Норвегії** прописано, що зміни не мають "суперечити принципам, закладеним в Конституції, а тільки модифікувати окремі частини, які не впливають на сам дух документа". У **португальській** конституції є ціла стаття з 15 темами, зміна яких має "поважатись". Але й ця стаття може бути змінена. У **Великобританії, Ісландії, Ізраїлі** та **Новій Зеландії** як такої конституції **немає**. Є набір законів.

Зміни до Угоди **Європейського Союзу** (це набір міжнародних угод між країнами-членами, які складають конституційний базис ЄС) мають бути ратифіковані одностатевим усіма країнами голосуванням у парламенті чи шляхом референдуму.

У **Киргизії** спроби внесення змін до конституції викликали обурення громадськості, а сам текст – критику Венеціанської комісії. Нова редакція цього документа була прийнята в 2010 році з **мораторієм** на її зміни протягом 10 років. Однак уже зовсім скоро почали говорити про внесення поправок до основного закону країни (право голови уряду відправляти у відставку міністрів, позбавляти мандата депутатів, які "не виправдали довіри", зняття недоторканості з депутатів, які раніше понесли кримі-

нальну відповідальність та ін.). У липні 2015 року президент Киргизії попросив відкласти конституційну реформу і парламент своїм рішенням підтримав цю ініціативу.

Конституція **Росії** змінюється шляхом перегляду окремих статей основного документа. Так, 17 березня 2014 року були внесені поправки, якими було закріплено статус окупованого Росією Криму та Севастополя. Для цього потрібно було подання президента, рішення Конституційного суду і голосування за конституційний закон.

Погоджувальна рада

Під час **Моніторингової місії** Європейського парламенту 2016 року було рекомендовано зробити Погоджувальну раду Верховної Ради України закритою для представників ЗМІ, щоб мінімізувати “показовість” процесу та збільшити конструктивну складову під час формування порядку денного, а як наслідок – підвищити ефективність роботи головного законодавчого органу. Дана рекомендація Європейського парламенту так і не була втілена в життя, тому варто детальніше розглянути наявність подібних спеціалізованих інститутів для узгодження позиції фракцій та депутатських груп в інших країнах Європи.

Досліджуючи міжнародний досвід, можна відзначити, що наявність погоджувальних органів є необхідною умовою сталого розвитку парламентаризму. Подібні структури найчастіше займаються формуванням порядку денного роботи парламенту, координують різні позиції коаліції та опозиції під час законотворчого процесу. Також Погоджувальна рада надає доручення іншим адміністративним структурам парламенту для забезпечення ефективної законодавчої роботи.

В **Україні** Погоджувальна рада займається організаційними питаннями для попередньої підготовки законопроектів та проведення експертних консультацій щодо висунення тих чи інших рішень. На сьогодні до її складу входять Голова Верховної Ради та його заступники, голови депутатських фракцій і груп з повноцінним правом голосу та голови комітетів з правом рекомендаційного голосу. Згідно з **Регламентом** ВРУ, у випадку відсутності вищезгаданих керівників із поважних причин (відрадження, хвороба тощо) позицію фракції, депутатської групи або комітету можуть представляти заступники чи делеговані члени. Також на засіданні ають можливість бути присутні та брати участь у дискусії голови тимчасових слідчих або спеціальних комісій, народні депутати, представники Апарату ВРУ, зокрема юридичних, фінансових або організаційно-технічних підрозділів, якщо профільні питання висунуті на розгляд.

Засідання Погоджувальної ради проводить Голова ВРУ або його заступники кожного понеділка пленарного тижня. Погоджувальна рада може приймати рішення за умов присутності не менше половини членів із правом голосу. Голова ВРУ або його заступники мають можливість скликати позачергову Погоджувальну раду за ініціативи щонайменше трьох фракцій чи депутатських груп або п'яти ко-

мітетів, у випадку надзвичайних обставин (політична ситуація, економічні проблеми, екологічна катастрофа, міжнародні події тощо). На сьогодні Погоджувальна рада є відкритою для представників ЗМІ, окрім окремих випадків, коли приймається рішення зробити захід закритим через озвучування державної таємниці або іншої конфіденційної інформації. Після проведення Погоджувальної ради колегія ухвалює проект порядку денного законодавчої роботи на пленарний тиждень за підписом головуючого. У перший день пленарного тижня парламент має ухвалити простою більшістю голосів згаданий проект закону і дотримуватися його на пленарному тижні.

Вивчаючи європейський досвід, можна відзначити, що координаційні парламентські органи, на відміну від України, носять закритий технічний характер з мінімальною політичною складовою. Наприклад, Погоджувальне бюро у **Франції** та Рада старійшин у **Польщі** вносять пропозиції щодо календарного плану роботи парламенту, реєструють законопроекти до порядку денного сесії, складають розклад парламентських засідань, зборів комітетів та робочих груп, погоджують кандидатів на посади керівництва комітетів, слідчих/спеціальних комісій, апарату парламенту. Погоджувальне бюро може запросити на засідання окремих депутатів або працівників апарату для розгляду спеціалізованих профільних питань, а польська Рада старійшин часто займається організацією парламентських слухань. Члени Ради старійшин **німецького** Бундестагу, так само, вносять пропозиції щодо питань, які будуть розглянуті на пленарному тижні, найчастіше це стосується графіку розгляду та власне змісту законопроектів, які мають ставитися на голосування. Цікаво, що Рада старійшин німецького парламенту включає в себе голову нижньої палати та його заступників і 24 депутати, яких делегували фракції, та депутатські групи пропорційно їх представництву в парламенті. А от, до прикладу, Депутатський собор у **Словаччині** складається лише з членів парламенту, яких делегують парламентські групи. У деяких європейських країнах (**Великобританія, Нідерланди, Бельгія, Данія**) подібні координаційні органи носять напівформальний характер, коли очільник парламенту ситуативно скликає голів усіх фракцій та парламентських груп для узгодження позицій та організації подальшої роботи.

Підсумовуючи, можна сказати, що закриття Погоджувальної ради ВРУ для представників преси може мінімізувати політичну складову та додати конструктив у формування графіку розгляду законодавчих питань, як це працює в розвинутих європейських країнах з високим рівнем парламентаризму. Однак, на протиположність цьому, в українських реаліях додаткова закритість парламентських органів найчастіше звільняє простір для корупційних махінацій та політичних змов.



ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ

Робота парламентських комітетів у Литві, Польщі та Швеції

Комітет – це робочий орган парламенту, що складається з депутатів, та на який покладені функції попереднього обговорення, підготовки висновків, рекомендацій і пропозицій до проектів законів та інших правових актів, які виносяться на розгляд парламенту. Комітети відслідковують прийняті парламентом рішення та здійснюють контрольну функцію за роботою уряду. Проте в різних парламентах присутня своя практика роботи комітетів. Це стосується чисельності, періодичності засідань комітетів, їхніх функцій і політичного впливу, процедур розподілу депутатів у них.

Литва

У **Сеймі Литовської Республіки** утворено 15 комітетів. Найбільше литовських депутатів працює в Комітеті з європейських справ, до складу якого входять 25 осіб. У інших комітетів у середньому від 7 до 11 литовських парламентарів. Склад комітетів розподілено відповідно до принципу пропорційного представництва політичних груп (фракцій) Сейму. Для виконання основних напрямків діяльності комітети з числа своїх членів можуть утворювати підкомітети. До їхнього складу можуть входити щонайменше 5 парламентарів. У Сеймі запроваджено принцип пропорційного розподілу голів підкомітетів між фракціями. Так, число голів підкомітетів, які отримують фракції, повинно бути пропорційним до числа депутатів, які до них входять. Таким чином, чим більше фракція, тим більше своїх голів комітетів вона може мати.

Серед функцій комітетів Сейму – обговорення проектів законів та питань, винесених на розгляд комітету, підготовка висновків; підготовка за власною ініціативою або за дорученням Сейму проектів законів чи інших правових актів; аналіз необхідності прийняття нових законів або можливості внесення змін у чинні; підготовка та подання до Сейму проектів про необхідність узгодження, доповнення або усунення протиріч у законодавстві. Ще одним повноваженням комітетів є участь у підготовці та оцінці позиції Литви щодо правових актів Європейського Союзу; розгляд інших документів ЄС та у разі необхідності – підготовка висновків і пропозицій до них; підготовка та представлення висновків для Сейму щодо відповідності проектів законодавчих актів ЄС принципам субсидіарності.

Окрім цього, комітети Сейму мають широкі повноваження для здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду та інших установ, які залучаються до планування та виконання заходів щодо реалізації стратегії Європейського Союзу, до реалізації важливих регіональних проектів європейської інтеграції (особливо тих, які пов'язані з інфраструктурою), до використання структурних фондів, а також до питань, що стосуються участі Литви в діяльності інститутів Європейського Союзу.

У період сесії парламенту чергові засідання комітетів мають відбуватися не рідше одного разу на тиждень. Під час засідання Сейму засідання комітетів можуть відбуватися лише за згодою парла-

менту. У період місячної перерви між черговими сесіями Сейму, як правило, засідання комітетів не відбуваються.

Інформація про роботу комітетів висвітлюється на сайті Сейму. Власних веб-сайтів вони не мають. На сайті Сейму міститься склад комітету та перелік його працівників (офіс комітету), контакти працівників та членів, порядки денні засідань, прес-релізи, плани роботи та звіти про виконану роботу, висновки по законопроектах, які знаходилися на розгляді комітету, інформація про здійснені комітетами парламентські заходи контролю (запити і звернення до міністерств та інших державних установ від імені комітету та реакція на них).

Польща

У польському парламенті (**Сеймі**) створено 29 комісій (комітетів). Один депутат може бути одночасно членом декількох комісій. Станом на 23 жовтня 2016 року з 460 депутатів Сейму, 66 є членами однієї комісії, 286 – двох, 64 – трьох, ще 44 депутати не входять до складу жодної комісії. Найбільше парламентарів працює у складі Комісії з питань публічних фінансів – 48 осіб, найменше – у Комісії з питань депутатської етики (5 осіб). У інших комісіях працює від 7 до 41 депутата.

Разом з тим за кількістю депутатів, які у них працюють, комісії поділяються на три групи: великі, середні та малі. У польському парламенті функціонує 10 великих комісій, по 8 середніх та малих комісій, а також 3 комісії з окремих питань (Комісія з питань діяльності спеціальних служб, Комісія з питань Європейського Союзу та Комісія з питань депутатської етики). Окрім цього, для кожного депутатського клубу¹ в Сеймі визначено максимальну кількість депутатів, які можуть входити до великих, середніх та малих комісій. Наприклад, провладний клуб "Право і справедливість", який нараховує 234 депутати, у великій комісії може мати до 20 депутатів, у середній – до 14, у малій – до 9. Найбільший опозиційний клуб "Громадянська платформа", що має у своєму складі 133 парламентарі, у великій комісії може мати максимум 12 депутатів, у середній – 8, у малій – 5.

Найменший депутатський клуб Сейму "Селянська партія", який має 16 депутатів, може делегувати до кожного комітету максимум по одному депутату.

Окрема квота представництва для депутатських клубів у Сеймі розрахована для Комісії з питань ЄС. Так, "Право і справедливість" може мати у цій комісії максимум 23 депутати, "Громадянська платформа" – 14, "Кукіз'15" – 4, "Сучасна" – 3, "Селянська партія" – 2.

Комісії Сейму не мають власних сайтів. Вся інформація оприлюднюється на сайті парламенту. Кожна комісія має власний профайл, де оприлюднюється уніфікована інформація. Зокрема, на сайті парламенту висвітлюються дані про кількісний та персональний склад комісій і підкомісій; план роботи комісії, законопроекти та проекти ухвал, скерованих до комісії (текст законопроекту та проекту ухвали, хід розгляду проекту із зазначенням остаточного рішення, відео засідання комісії, під час якого

¹ Згідно з Регламентом Сейму депутатські клуби є об'єднаннями, що побудовані за політичним принципом (вони об'єднують найчастіше депутатів однієї партійної приналежності). Клуб може бути створений не менш як 15 парламентарями. Депутат може належати лише до одного депутатського клубу.

розглядалося відповідне питання); інші пропозиції, що надходили до комісії від міністерств та інших державних установ (усі пропозиції поділені на категорії: розглядаються, відкликані або не прийняті, робота над зверненням триває); звіти по засіданнях комісії (стенограм); ухвалені рішення комісіями щодо розглянутих законопроектів та звернень, які надійшли від міністерств та інших державних установ; ухвалені дезидерати²; анонси чергових і позачергових засідань комісії. Окрім цього, на сайті Сейму розміщено форму для зворотного зв'язку з комісією.

Швеція

У парламенті Швеції, **Риксдазі**, функціонує 15 комітетів. На даний момент у складі кожного комітету працює по 17 депутатів. Їхній кількісний склад визначається парламентом після кожних виборів. Комітет завжди має складатися з непарної кількості членів, щонайменше з 15 осіб. Місця у ньому для кожної партії розподіляються пропорційно, відповідно до кількості здобутих нею мандатів на останніх парламентських виборах. Також кількість місць у комітетах пропорційно поділена між провладними та опозиційними партіями. Так, у результаті парламентських виборів 2014 року Соціал-демократична партія здобула перемогу та отримала право сформувати новий уряд. Соціал-демократична партія (113 мандатів) та Зелена партія (25 мандатів), які разом мають 138 депутатів, сформували коаліцію в Риксдазі та уряд меншості³.

Прем'єр-міністром Швеції було обрано лідера Соціал-демократичної партії Стефана Левена, за якого проголосувало "за" 132 з 349 шведських депутатів. "Проти" проголосувало 49 депутатів ("Швецькі демократи"), "утрималося" – 154 депутати (Поміркована коаліційна партія, Народна партія – ліберали, Партія Центру, Християнські демократи, а також Ліва партія). У Швеції при формуванні уряду застосовується система "негативного парламентаризму"⁴. Так, для обрання його голови достатньо, щоб за кандидатуру не проголосувало більше половини депутатів від загального складу парламенту (не більше 175 голосів "проти").

Зважаючи на те, що у Швеції сформований уряд меншості, партії коаліції не мають більшість у парламентських комітетах. Урядові партії отримують квоту в 7 місць у кожному комітеті, опозиційні в цілому – 10. Урядова Соціал-демократична партія має 6 місць у складі кожного комітету, Зелена партія – одне. Опозиційна Поміркована коаліційна партія (84 депутати) – 4 мандати у кожному комітеті, її союзники

2 Згідно з Регламентом Сейму під терміном "дезидерата" розуміється сформована вимога комісії Сейму з певного питання, яка може бути скерована до Ради міністрів Польщі або окремих міністрів, голови Верховної контрольної палати, голови Національного банку Польщі, генерального прокурора, голови Державної інспекції праці Польщі. Прийнята комісією дезидерата направляєтья до відповідних органів маршалком Сейму (голова парламенту). Орган, до якого була надіслана дезидерата, зобов'язаний відповісти на неї у письмовій формі протягом 30 днів з моменту її отримання, якщо головою Сейму не було визначено іншого терміну для отримання відповіді.

3 Уряд, який сформувала політична партія самостійно або в коаліції з іншими політичними партіями, представленими в парламенті, кількість яких становить менше ніж 50% від загального складу парламенту. Відповідно кількість депутатів партій, які не входять до коаліції, складає більше 50% від загального складу парламенту. Можливість формування уряду меншості є конституційною нормою у Швеції.

4 Специфікою всіх систем негативного парламентаризму є те, що формування уряду безпосередньо не залежить від позитивного (підтриманого абсолютною або відносно більшістю депутатів парламенту) вотуму довіри або залежить від негативного вотуму довіри урядові з боку парламенту. Суть системи позитивного парламентаризму полягає у тому, що формування уряду залежить від позитивного вотуму (підтримка більшістю від складу парламенту) довіри уряду з боку парламенту.

– Народна партія – ліберали, Партія Центру, Християнські демократи отримали по одному депутату в кожному комітеті. По одному представнику в комітеті в Лівій партії, по два – у крайньо-правої партії “Швецькі демократи”. Зважаючи на те, що опозиція не монолітна у Швеції, кожна політична сила од-ноосібно чи спільно зі своїми союзниками та партнерами не має більшості в комітетах парламенту. Тому рішення, які приймаються як у комітетах, так і у парламенті, досягаються шляхом компромісів та конструктивного політичного діалогу.

Комітети у Риксдазі проводять свої засідання двічі на тиждень – у вівторок та четвер. Вони мають забезпечувати ретельний попередній розгляд проектів законів, що стосуються їхньої сфери відання та виносяться на розгляд парламенту. Швеція є членом ЄС, тому в парламенті створений Комітет з питань Європейського Союзу. Уряд консультується з Комітетом з питань Європейського Союзу, зокрема, напередодні засідання Ради міністрів ЄС щодо того, яку позицію має зайняти Швеція стосовно різних політик ЄС. Оголошення пропозицій комітетів щодо питань, які вони розглядали, відбувається під час дебатів у парламенті, які передують голосуванню.

Комітет у своїх висновках має дати пропозицію, як голосувати парламенту за законопроект.

З деяких питань, щодо яких від депутатів не вимагається голосувати і жоден не наполягає на цьому, парламент приймає пропозицію комітету без голосування.

Інформація про роботу комітетів Риксдагу оприлюднюється на сайті парламенту. Вони не мають власних веб-сайтів. Зокрема, оприлюднюється план роботи комітету на два роки; анонси та порядки денні засідань (календар засідань); інформація про поточну роботу комітету (позиції з питань, які відносяться до сфери його відання); інформація про стан розгляду законопроектів (пропозиція, пропозиції комітету, дебати в парламенті, рішення); детальний звіт за підсумками розгляду законопроекту; інформація про склад та контакти членів комітетів (у профайлах депутатів міститься інформація по всій законодавчій активності парламентарів); інформація про закордонні візити комітетів та їхні результати; моніторинг рішень Риксдагу, які стосуються сфери відання комітету; інформація про науково-дослідну роботу, що наразі проводиться або уже завершена комітетом; відео дебатів у парламенті, де беруть участь члени комітету.

Парламентські комітети на виїзді

Робота членів парламенту в комітетах – один з важливих етапів парламентської діяльності. Переважно комітети виконують наглядову, контролюючу, законотворчу, розслідувальну та інші функції. У законодавстві, регламентах багатьох країн прописані засадничі принципи роботи комітетів: кількість членів, повноваження, особливості розгляду питань, обов’язковість проведення засідань тощо. Рідко прописано, де саме вони повинні засідати. Зазвичай розуміється, що засідання комітетів мають відбуватися в приміщенні парламенту.

В **Європарламенті** діє 20 комітетів, кожен з яких складається з 25 – 71 члена парламенту. Вони мають свої офіси, голову, секретаріат. Парламентські комітети зустрічаються один раз або двічі на місяць, переважно в Брюсселі і дуже зрідка в Страсбурзі. Дебати під час засідань відбуваються публічно, вони транслюються **наживо**. На сайті Європарламенту міститься **календар** засідань, а також **повноваження** та процедурні питання діяльності комітетів. У правилах роботи комітетів відсутня прив'язка до місця або ж обов'язковість проводити їхні засідання в стінах Європарламенту.

Комітетам дозволено проводити слухання з експертами щодо поточних питань, які є в сфері їхньої компетенції. Також вони можуть організовувати слухання разом з іншими комітетами.

На відміну від Європарламенту, у **Великій Британії** діють **чотири типи комітетів** і загальна їхня кількість сягає ста. У правилах роботи комітетів так само не вказано чіткого місця, де мають відбуватись засідання і не прописано процедури виїзних засідань. Адже переважно робота парламентарів Палати громад чи Палати лордів відбувається саме в комітетах. І більшість засідань **проходить** в парламентських приміщеннях.

Якщо ж говорити про типи комітетів, то у Великобританії діють виділені комітети (працюють з обома палатами, перевіряють і здійснюють нагляд, слідкують за роботою урядових інституцій та інше). Також у країні є об'єднані комітети, які складаються з членів Палати лордів та Палати громад. Генеральні (раніше – постійні) комітети сконцентровані переважно на законотворчій роботі, готують, розглядають детально, обговорюють, пропонують зміни до законопроектів. Окрім того, у Палаті громад є три великих комітети, які опікуються питаннями Шотландії, Вельсу та Північної Ірландії. Кожен член парламенту, який представляє округ з цих територій, має право бути членом таких комітетів.

У **російському** законодавстві **прописано**, що засідання комітетів Держдуми проводяться за необхідністю, але не рідше, ніж двічі на місяць. Таких комітетів є **26**. Депутат зобов'язаний бути присутнім, але, коли має поважні причини відсутності, може делегувати свій голос іншому колезі з Держдуми. Для з'ясування фактичного стану справ чи суспільної думки з різних питань, які є у їхньому віданні, комітети можуть проводити слухання, конференції тощо, і вони, за необхідності, можуть відбуватись в суб'єктах Федерації.

У Сенаті **США** комітетів менше – **20**, а в Палаті представників – **26**. Кожен комітет приймає свої правила, але вони переважно однакові. Щодо місця проведення засідань, то вимогою, зокрема у деяких сенаторських комітетах (як от в **Комітеті** з питань агрокультури, лісництва), є повідомляти про позачергові засідання за дві доби, якщо планується засідання десь за межами Вашингтона. Переважно комітетські слухання в Сенаті проходять на другому поверсі.

Комітети **філіппінського** Сенату **можуть** засідати і за межами стін парламенту, коли це стосується резонансних **питань**.

Комітети **Бундестагу** та **Бундесрату** засідають у своїх будівлях. Про виїзні засідання в нормативних документах не згадується. Засідання переважно закриті для громадськості. Наразі в **Бундестазі** діє 23 парламентські комітети.



ПАРЛАМЕНТ І ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

“Незалежні”. Про позафракційних і безпартійних парламентарів

Члени парламенту, які не входять до жодної партії або фракції, – звичне явище для парламентів світу. Причини цьому різняться – це і невідтримка політики парламентських партій, і обрання в окрузі виборцями позапартійного кандидата-самовисуванця, і безпартійний парламент (як, до прикладу, у **Кувейті**, де політичні партії заборонені, а тому всі члени парламенту – позапартійні). Буває також, що дехто може підтримувати якусь політичну партію, голосувати, як її представники, але не бажає публічно асоціюватись з нею.

В **Австралії** незалежних депутатів у національному парламенті значно менше, ніж в парламентах штатів чи територій. І навіть незалежні парламентарі буває створюють свою партію. Зокрема, 16 липня 2013 року колишніми членами великих партій була зареєстрована партія “Австралійських незалежних”. Наразі ж у парламенті тільки **двоє** незалежних парламентарів. Вони **можуть** пропонувати свої власні білли (їх називають приватними) і мають такі ж **права**, як і інші члени парламенту. Якщо в парламенті голоси між партіями з якогось питання розподіляються порівну, то часто уряд намагається мобілізувати голоси незалежних депутатів. У залі засідань Палати представників та Сенату вони сидять у кінці приміщення разом з представниками найменших партій.

У **британському** парламенті **більшість** депутатів – партійні, решта вважається “незалежними”. У Палаті громад **двоє** незалежних членів парламенту. У той час як у попередньому скликанні таких депутатів було 5.

Участь у виборчій кампанії до **польського** Сейму можуть брати тільки політичні партії, тоді як до Сенату мають право балотуватися і позапартійні кандидати. Однак у останньому наразі тільки один сенатор, який не входить до груп чи фракцій. У Сеймі ж 25 позафракційних **парламентарів**, які обирались за партійними списками різних партій.

У Національній асамблеї **Замбії** серед членів парламенту тільки один “незалежний” депутат.

У **Німеччині** на загальнонаціональному рівні переважно всі члени парламенту (Бундестагу і Бундесрату) обирались за списками партій або як висуванці партій – і відповідно належать до партійних груп. Резонансною стала **історія** з одним із членів “Партії зелених” Томасом Вюпезахлом. Цей політик у 1987 році був обраний від Зелених до Бундестагу, входив до однойменної фракції в парламенті. Однак за кілька місяців покинув її. Та вирішила помститися і виключила його з фракції, що коштувало Томасу місця в комітеті. Однак парламентар наполягав на праві подавати проекти законів, брати участь у засіданнях комітету, виголошувати промови та інше. На пленарному засіданні парламенту йому було у цьому відмовлено. Тоді він запропонував зміни до правил і регуляцій, але й цю пропозицію Томаса відхилили. Політик оскаржив такі дії парламенту. Він стверджував, що

правила, за якими місця в комітетах розподіляються пропорційно між фракціями, групами, що їм надається право на штат працівників, ініціювання розслідувань тощо, – неконституційні. Він також наголошував, що парламент порушив його особисті права, забравши забезпечення та позбавивши місця в комітеті. Суд частково задовільнив його вимоги, надавши час для промов та місце в комітеті.

Члени **Європарламенту**, які не входять до офіційних парламентських політичних груп, **називаються** “non-inscrits”. Вони можуть бути членами партій, але для того, щоб сформувати групу в Європейському парламенті, потрібно 25 членів Європарламенту з 7 країн. Лише у такому разі є можливість отримати фінансування та місця в комітетах. Групи незалежних депутатів (так звані Технічні групи незалежних членів парламенту) не дозволені. Будь-які 40 парламентарів можуть номінувати кандидатури Президента Європарламенту та на інші керівні посади. Однак тільки представники політичних груп долучені до формування порядку денного засідань. Один позафракційний депутат теж може бути запрошений, але без права голосу. Члени парламенту, які не входять до політичних груп, рідко претендують на посади в комітетах, також час для виступу розподіляється між ними за залишковим принципом.

Партійні перестрибування, флоркросинг

Перехід із партії в партію – не дивина для світових парламентів. Десь таке трапляється дуже рідко – раз на кілька років, а десь за одну каденцію депутат може здійснити кілька переходів. І якщо в деяких державах така партійна непослідовність може коштувати членам парламенту місця в представницькому органі, то для більшості – це безкарне явище, оцінку якому дадуть виборці під час наступних виборів. Хоча в багатьох країнах, де партійна міграція не заборонена, тривають дискусії щодо такої заборони.

У країнах англо-саксонської правової системи для класифікації партійної міграції використовується термін, який походить з практики роботи британського парламенту. Там перехід із партії в партію називають “crossing the floor”, “floor-crossing” (перехід зали, підлоги). Це визначення **використовується** для двох процесів – коли член парламенту чи ради покидає свою партію, аби доєднатись до іншої, або щоб стати незалежним, або коли голосує в розріз із лінією партії. Уперше термін був використаний, щоб описати процес, коли член британської Палати громад перейшов лінію/приміщення, аби доєднатись до іншої партії, адже в британському парламенті правляча партія і опозиція сидять по протилежні боки зали. Отож, щоб змінити партійну орієнтацію, депутату треба перейти залу.

Законодавством **Великобританії** не передбачено автоматичних довиборів у випадку, якщо парламентар змінює свою партійну приналежність. Так було вирішено ще у XVIII столітті, коли член парламенту Едмунд Берк наголосив, що парламентар – це **представник громади, а не делегат партії**.

Жодного формального покарання за “пересікання лінії” парламентарем не передбачено, окрім як осуду з боку колишніх колег по партії чи електорату. Однак “пересікання лінії” не означає політичну смерть депутата. Хоча, у 2010 році виникли дискусії щодо того, чи у випадку зміни партії депутатом повинні оголошуватися довибори. Однак уряд тоді сказав, що такі зміни є предметом “конституційної реформи ролі членів парламенту і їхньої незалежності”. На сайті британського парламенту є спеціальний реєстр членів Палати громад та Палати лордів, що змінили політичну партію.

Цікаво

З 2010 до 2015 року змінили партійну приналежність 11 парламентарів. Одним з найвідоміших флоркросерів є Вінстон Черчіль, який у травні 1904 р. покинув Консервативну партію, а в 1905 р. став міністром від Ліберальної партії. Він програв як кандидат від лібералів у 1922 – 1923 роках, однак виграв як незалежний кандидат на довиборах у 1924 р. І вже на загальних виборах 1924 р. знову долучився до Консервативної партії.

У **Південній Африці** зміна партії парламентарям була **дозволена** протягом 2000-х років, але тільки двічі в електоральний термін і лише у спеціально відведений час – на другий чи четвертий рік після виборів з 1 до 15 вересня. Також змінами до законів було визначено, що для переходу в іншу партію парламентарю треба було заручитись підтримкою 10% своїх однопартійців. Після тривалої дискусії та наголошенні, що флоркросинг – недемократична практика і підбиває довіру до парламенту, у січні 2009 року партійну міграцію було заборонено. Показово, що Конституційний суд країни постановив, що вказане питання щодо заборони флоркросингу – це питання не законності, а суто політичне, яке повинне бути вирішене в стінах парламенту.

У **Новій Зеландії** флоркросинг ще називають “вака-джампінг” (вака – вид новозеландського каное). У країні кілька років обговорюється законопроект про “неетичність стрибків по партійним каное” і вимогу позбавлення мандата в такому випадку. Однак комітет правосуддя та виборів новозеландського парламенту **вважає** такі зміни недоцільними. Окрім того, уряд, незважаючи на підтримку громадськості та навіть парламентарів, переконує, що такий закон не на часі, адже є важливіші питання.

На початку вересня 2015 року в **Канаді** стався резонансний випадок флоркросингу. **Парламентарка** від Консервативної партії Ів Адамс перейшла до лібералів з метою участі в майбутніх федеральних виборах. Своє рішення депутатка пояснила тим, що, будучи в консервативній партії, вона відчуває себе “як удома”. Загалом, у Канаді в 2014 році сім парламентарів змінили політичну орієнтацію. Формальних покарань чи законних обмежень це за собою не несе. Однак такі політики мають електоральні **втрати** і переважно не обираються заново у виборчих округах.

У **Туреччині** навіть є рекордсмен-флоркросер. Це член Великої національної асамблеї Кубілай Югун. За час свого перебування в парламенті з 1995 по 1999 рік він встиг сім разів змінити партії і врешті закінчив роботу в асамблеї в статусі незалежного парламентаря.

Однак є країни, де член парламенту не зберігає своє місце у випадку переходу в іншу партію чи просто стаючи незалежним депутатом (**Індія, Кенія, Нігерія, Зімбабве, Камбоджа** тощо).

В **Уганді**, до прикладу, член парламенту автоматично втрачає своє місце у випадку виходу зі своєї партії і, як наслідок, призначаються довибори. Відповідне законодавство було прийнято з метою знизити рівень парламентської корупції, коли шляхом підкупу здійснювалося перемаювання членів парламенту.

В **Австралії** протягом 1950 – 2004 рр. 245 членів парламенту переходили з партії в партію або ставали незалежними депутатами. **Сенатор** Ред Райт з Тасманії за час своєї роботи в парламенті з 1950 до 1978 року змінив партію 150 разів. Хоча флоркросинг в Австралії досить рідкісне явище. Так само як і “вільне” голосування (у розріз політики партії). Хоча, 15 вересня 2015 року три сенатори Національної партії **підтримали** законопроект “Партії зелених”. Також під час обговорення в парламенті питання легалізації гей-шлюбів член ліберальної партії дав клятву покинути партію в підтримку цієї ініціативи.

У **США**, до прикладу, “сенаторів-стрибунів” **можуть** відкликати зі своїх посад через петицію громадян і тоді будуть нові вибори в цих округах.

В **Україні** 4 березня 2015 року Володимиром Гройсманом було зареєстровано **законопроект** “Про внесення змін до деяких законів України щодо організації роботи Верховної Ради України”, згідно з яким у разі виходу народного депутата зі складу фракції партії, від якої його було обрано, повноваження депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення. 9 квітня 2015 року і до сьогодні проект зі змінами відкладено.

Внутрішньопартійна демократія

Україна

В **Україні** серед громадян та партійних функціонерів ще немає достатнього розуміння того, чим є насправді внутрішньопартійна демократія. Поодинокі спроби запровадити її процедури (до прикладу – “праймеріз” як спосіб обрання кандидатів у депутати від партії) були тимчасовими, поверховими або ж недоведеними до кінця.

Праймеріз

(англ. primaries, попередні вибори) попередні вибори (на яких голосують або громадяни, або члени партії, або обидві категорії), які покликані перешкоджати відбору кандидатів у "кулуарах", "за квотним принципом" або ж у результаті різного роду політичних торгів. Можуть підвищувати рівень внутрішньопартійної боротьби та сприяти обранню найбільш харизматичних кандидатів.

Уперше використання процедури праймеріз до відбору кандидатів у депутати анонсував та реалізував Сергій Тігіпко на місцевих виборах 2010 року. Передбачалося, що протягом місяця у більше ніж 300 мобільних пунктах "Народний праймеріз" на центральних вулицях міст усіх українських регіонів громадяни мали змогу проголосувати за трьох з десяти кандидатів від партії "Сильна Україна". Для членів партії була організована внутрішня процедура голосування через інтернет за той самий список кандидатів. Мета таких праймеріз – на основі голосування визначити рейтинг кожного кандидата від партії (усього – 1496 учасників) з подальшим делегуванням найуспішніших на місцеві вибори.

На парламентських виборах 2012 року в Україні одразу декілька партій оголосили про свій намір зробити відбір кандидатів у депутати відкритим для громадськості та провести праймеріз. Так, голова Соціалістичної партії Петро Устенко анонсував: "На майданах великих міст ми разом з виборцями України складемо наш відкритий список на парламентські вибори". Однак ця ідея так і не була реалізована. У свою чергу, партія "УДАР Віталія Кличка" наполягала на тому, щоб за процедурою праймеріз або ж за результатами попередніх соціологічних опитувань обиралися єдині кандидати від опозиції по усім округам. На практиці узгодження єдиних кандидатів відбулося за непрозорими громадськості механізмами.

А як у них?

Внутрішньопартійна демократія – це низка демократичних процедур всередині партії, які забезпечують доступ кожного її члена до процесів обговорення політики партії та прийняття спільних рішень. Про існування внутрішньопартійної демократії свідчить зокрема наявність наступних механізмів:

- відбору кандидатів до представницьких органів влади;
- виборів партійного лідера та іншого керівництва;
- колегіального ухвалення рішень та підготовки програмних заяв і документів.

Розвинена внутрішньопартійна демократія також передбачає: високий ступінь повноважень і самостійності обласних, районних чи місцевих партійних осередків, зокрема у процесі відбору кандидатів, наявність каналів систематичного інформування рядових членів про справи партії, налагоджений зворотний зв'язок між керівництвом партії та її членами, у тому числі проведення періодичних партійних зборів та обговорень тощо.

Процедури внутрішньопартійної демократії встановлюються кожною партією самостійно, включені до їхніх статутів або ж функціонують неформально. Зазвичай владні органи в демократичних державах не втручаються у внутрішні справи партій, щоб не порушити свої тривалі ліберальні традиції (**Великобританія, США, Австралія**). Однак все ж таки у деяких країнах роль держави є активнішою і внутрішнє функціонування партій частково регулюється законодавством (**Німеччина, Іспанія, Венесуела, Португалія**). Таке правове регулювання може включати в себе правила відбору кандидатів на виборні посади, внутрішні вибори на керівні партійні посади або питання представництва жінок (**Бельгія, Франція, Венесуела**) та меншин в керівництві партії. Законодавче регулювання внутрішньопартійних процедур може бути неефективним у разі низької демократичної культури в країні. Так, у **Нігерії** у конституції записаний обов'язок проводити вибори партійних лідерів, однак це правило найчастіше ігнорується, залишаючи при партійній владі незмінних "хрещених батьків" (засновників чи лідерів партії).

Найбільш поширеним державним регулюванням демократії в партіях є гендерні квоти, коли законодавством визначається мінімальний відсоток жінок-кандидаток, яких має висунути партія на виборах. Наприклад, в **Україні** така норма теж присутня (ст. 8.10 Закону "Про політичні партії"): "Статут політичної партії має містити: [...] розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку" .

Як стати кандидатом у депутати від Консервативної партії Великобританії?

Цікавим прикладом внутрішньопартійної демократії є процедура обрання кандидатів у депутати. Як приклад, перед тим, як зареєструватися кандидатом у депутати від Консервативної партії Великобританії, громадянин має стати так званим ППК – перспективним парламентським кандидатом (PPC – perspective parliamentary candidate). Це – нелегка справа. У партії є наступні етапи відбору ППК:

1. Реєстрація у центральному офісі партії, яка включає заповнення детальної реєстраційної форми та надання трьох рекомендаційних листів. Для реєстрації, кандидату необхідно бути членом Консервативної партії впродовж не менш як 3 місяців.
2. У разі, якщо досвід і рекомендації кандидата відповідають вимогам, його чекає запрошення на Раду з парламентської оцінки (Parliamentary Assessment Board (PAB)), яка триває близько 5 годин. Організаційний збір – 250 фунтів стерлінгів за витрати партії на проведення оцінки кандидата. На Раді кандидат проходить спеціальний розроблений психологами тест, який включає групові заняття, де визначається, як він здатен комунікувати з іншими, вирішувати різні завдання і проблеми, систематизувати інформацію і розставляти пріоритети. Також передбачається проходження інтерв'ю з провідними партійними членами та депутатами

від партії, яке покликане оцінити компетенцію кандидата як потенційного депутата. Під час відбору найбільш важливими є такі якості: а) комунікаційні здібності та вміння спілкуватися з людьми; б) інтелект; в) лідерські навички; г) стійкість та мотивація; д) переконання та цінності.

3. Внесення успішного кандидата в Затверджений список парламентських кандидатів від партії.
4. Надсилання резюме та заповнення заяви до локальних партійних організацій, які шукають кандидатів, з пропозицією балотуватися на виборах від їхнього округу.
5. Проходження інтерв'ю, на якому треба зробити коротку презентацію та відповісти на питання місцевих партійних активістів. Щоб досягти успіху, часто доводиться подаватися до різних партійних осередків у багатьох, навіть найвіддаленіших куточках країни.
6. Затвердження кандидата на сесії місцевої партійної організації шляхом голосування простою більшістю.

Комунікація парламентських партій із виборцями

У демократично розвинутих країнах світу партійна комунікація та поширення світоглядних ідей партії здійснюються переважно через мас-медіа: друковані видання, телевізійні канали та радіо. Останнє десятиліття поширеним є використання нових інформаційно-комунікаційних каналів, таких як офіційні веб-портали, соціальні мережі, інтернет-канали та радіо, авторські блоги. Політику партійної та політичної комунікації регулює національне законодавство про партії, вибори та медіа, де викладене правове регулювання механізмів комунікації, особливо під час виборчої кампанії. Зокрема, за Рекомендаціями Венеціанської комісії (**Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties**, 2013) в нормативно-правових актах мають бути чітко прописані процедури збору коштів на партійну діяльність, умови розміщення політичної реклами в засобах масової інформації та правила проведення виборчої кампанії.

Рівень політичних культури та освіти громадян також має велике значення в партійній комунікації. Наприклад, залежно від прийнятих культурних норм, виборча кампанія може акцентувати увагу на особистих зустрічах з виборцями та тісному спілкуванні з кандидатами (**США**) або навпаки, комунікація відбувається більше дистанційно через розміщення політичної реклами в газетах, на радіо та телебаченні (**Україна**). Наприклад, у **США** та **Великобританії** великою популярністю користуються партійні з'їзди та дебати, тому їх завжди транслюють національні

канали; у **Латинській Америці** електорат мобілізують через масові мітинги, а в **Скандинавських** країнах та **Західній Європі** акцент роблять на влучних партійних лозунгах та зовнішній рекламі.

Головною метою політичної комунікації є інформування, переконання та мобілізація електорату. Для ефективної взаємодії з виборцями партії заздалегідь визначають конкретні цілі. Це може бути підвищення впізнаваності партійного бренду та лідерів, донесення партійних повідомлень, виборчих пріоритетів, ідеологічної платформи. Також велика увага приділяється каналам комунікації та цільовій аудиторії (стать, вік, соціальний статус тощо).

Залежно від партійного впливу виділяють прямі та непрямі канали комунікації. Перші безпосередньо контролює партія: партійні осередки, зїзди та збори, мітинги, внутрішні дебати кандидатів; сюди також належать партійні сайт, газета, сторінка в соціальній мережі. Через прямі канали можна вільно поширювати партійні логотипи, гасла, інформаційні брошури, бюлетені, наклейки, значки, плакати, прапори та іншу символіку. На місцевому рівні саме через них часто залучають волонтерів та активістів для роздачі агітаційних матеріалів та спілкування з виборцями.

Також дуже важливо, щоб прямі канали комунікації були двосторонніми. Громадяни завжди мають змогу зв'язатися з регіональними осередками, повідомити про свої проблеми та зауваження. У свою чергу, через тісний зворотний зв'язок партіям зручніше моніторити громадську думку та рівень прихильності. Для підтримки такої комунікації використовують не тільки консультування онлайн або телефоном. У першу чергу – це очні зустрічі з виборцями в місцевих осередках, національні або регіональні тури партійних лідерів.

Одним з **найбільш важливих та доступних каналів прямої комунікації є партійний сайт**. На ньому має бути інформація про історію партії, її структуру та керівництво; партійна програма, статут та ідеологія; календар заходів, поточні новини; інформація про фракцію в парламенті та її членів; умови приєднання до партії, контакти центрального та регіональних осередків. Для дослідження громадської думки партії роблять свої сайти максимально інтерактивними, проводять **регулярні опитування та фокус-групи**. Таким чином не тільки залучають нових членів та поширюють свою політику, а й регулюють партійну платформу під потреби громадян та збирають кошти на виборчу кампанію.

Велике значення таким сайтам надають країни з багатопартійною системою та потужною законодавчою гілкою влади: **Німеччина, Нідерланди, Бельгія, Австрія, Великобританія, Данія**, залучаючи там близько 25% своїх прихильників. Інформаційно наповненими та інтерактивними є сайти парламентських партій **Франції, Італії, Швеції та Фінляндії**.

Для залучення більш широкої аудиторії та виборців, що ще остаточно не визначилися за кого голосувати, використовують непрямі канали комунікації. На них партія не має безпосереднього впливу та не може за їх допомогою відкрито рекламувати себе. Вони включають прес-конференції, інтерв'ю спікерів партії засобам масової інформації, брифінги, участь у теле- та раді-

опрограмах, коментарі подій. Громадськість зазвичай більш довірливо ставиться до непрямих каналів, адже інформація проходить своєрідний журналістський фільтр, мінімізуючи агітаційно-пропагандистську складову. Через непрямі канали партії намагаються більш "вишукано" подати відомості про свою діяльність та мету. Разом прямі й непрямі канали зв'язку дозволяють як мобілізувати існуючий електорат, так і залучити голоси нових прихильників, що дозволяє підтримувати вертикальну та горизонтальну партійну мережу.

Фінансування політичних партій країн Європи та США

Політичні партії в більшості країн **Європи** та **США** фінансуються з таких джерел, як вступні й членські внески, підприємницька діяльність партії (якщо таке дозволено законодавством), державне фінансування (якщо передбачено законодавством), пожертви, приватне фінансування. Діяльність як парламентських, так і великих позапарламентських партій, пов'язана з виборами, участю в акціях, зустрічах у регіонах.

Історично першими джерелами самофінансування політичних партій були членські внески та підприємницька діяльність. Вперше державне фінансування політичних партій запрацювало у **ФРН**, і вже потім, у 60-х роках, воно було введено у **Франції, Австрії, Швеції, Фінляндії, Данії**, й у 70-х роках – в **Італії, Норвегії**.

У деяких країнах політичні партії можуть **отримати фінансову допомогу** від держави, отримавши субсидії для партійної преси (**Швеція**), дослідницьких інститутів, що створюються партіями (**Нідерланди**), молодіжних партійних організацій (**Австрія, Нідерланди, ФРН, Швеція**).

Одна з найстаріших парламентських демократій – **Велика Британія** – окрім найчисельніших та правлячих консерваторів і лейбористів, має й інші політичні партії. Так, відповідно до даних Виборчої комісії, у **Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії** станом на початок 2015 року зареєстровано 422 політичні партії. Серед потужних можна виділити Плайд Кімру, Шотландську "Партію зелених" та інші. Фінансування політичних партій відбувається шляхом членських внесків, пожертв або державного фінансування (тільки на адміністративні витрати). Варто зауважити, що у **Великій Британії** багато партій, які пропагують самостійність **Уельсу, Шотландії та Ірландії**.

Пожертви від 5 тисяч фунтів до національних партій мають бути задекларовані, для місцевих політичних сил ця межа становить тисячу фунтів. Партія Уельсу (Плайд Кімру), яка виступає

за незалежність Уельсу в складі Європейського Союзу, фінансується за рахунок пожертв та членських внесків. До речі, сайт партії, як і сайт Виборчої комісії, можна читати кімрською мовою (уельською). Робота партії переважно полягає в участі у виборах, підтримці своїх депутатів на всіх рівнях. "Партія зелених" **Шотландії**, окрім членських внесків, отримує фінансування завдяки продажу різного брендового краму в своєму **онлайн-магазині**.

"Партія зелених" у **Британії** – єдина велика політична партія, яка отримує більшість фінансування через членські внески, що покриває її витрати. Державне фінансування в розмірі 2 мільйонів фунтів щорічно отримують парламентські партії. Розподіл грантів відбувається через відкритий конкурс, на який партії мають подавати свої заявки щодо політичних досліджень. Державне фінансування на адміністративні витрати мають опозиційні партії. Така практика у Палаті громад отримала назву "Гроші Шорта" (гра слів "Short money") і розпочалась у 1975 році. Програма передбачає щорічне фінансування партій. Назву отримала на честь її ідеолога Едварда Шорта. На такі кошти можуть розраховувати всі опозиційні партії у Палаті громад, які отримали як мінімум два місця чи більше 150 тисяч голосів на попередніх загальних парламентських виборах. Гроші можуть використовуватися на парламентську діяльність партії, на подорожі та супутні витрати, на утримання офісу. Також партії, які мають двох чи одного члена парламенту, одного члена Європарламенту, можуть розраховувати на так звані "гранти розвитку". Такі самі гранти можуть отримати члени Палати лордів та **Шотландського** парламенту.

У **США**, де існує чітка двопартійна система, для непарламентських та дрібних партій навіть термін придумали – треті партії. Їх існує приблизно 15. Членські внески, пожертви, продаж книг, сувенірної продукції, організація зустрічей – ось за рахунок чого живуть партії. Конституційна партія, зокрема, випускає газету, судиться з урядом, проводить зустрічі у штабах, партійні з'їзди, протиставляючи себе демократам та республіканцям. Нещодавно партія створила так званий "фонд перемоги" Конституційної партії "Законодавче об'єднання імені Говарда Філіпса". Саме це об'єднання організовує зустрічі, конгреси, записує подкасти тощо. А члени, які щомісячно сплачують від 12 до 225 доларів, отримують подарунки від партії.

"Партія зелених" у США досить популярна, але переважно на місцевому рівні. До того ж, багато її членів проходять на виборах як безпартійні. Партія так само живе за рахунок внесків та дотацій, реалізовує свою **продукцію** через інтернет-магазин.

Лібертаріанська партія переважно проводить партійну роботу, має своїх депутатів у місцевих радах. Як і Конституційна партія, створила спеціальний фонд для збору пожертв – фонд пам'яті Нолана (засновника партії). Партія придумала цікаві винагороди тим, хто дає пожертви. До прикладу, меморіальну дошку в офісі фонду Нолана можна отримати, якщо пожертвуєш від 10 тисяч доларів. Якщо більше 25 тисяч – то твоїм іменем буде названо кімнату в офісі Нолана. Діяльність партії зосереджена так само на критиці дій республіканців та демократів, висвітленні роботи своїх депутатів на різних рівнях (штат, місто), підготовці до обрання кандидата на президентські вибори від Лібертаріанської партії.

Нещодавно до вказаних політичних партій долучилась партія "After Party", яка утворилась з руху "Захопи Уолл-стрит". Це була акція громадянського протесту в Нью-Йорку. Учасники захопили у 2011 році Уолл-стрит (фінансовий центр Нью-Йорка), таким чином привертаючи суспільну увагу до фінансових злочинів, корупції. Потім рух поширився і на інші міста у США. На світ з'явилась навіть книга про те, як розкривати корупційні діяння політиків.

У **Німеччині** політичні партії фінансуються за рахунок членських внесків, пожертв та державного фінансування. Кошти для різних партій вираховуються відповідно до кількості голосів, набраних цією партією на попередніх виборах. У тій же Німеччині є **сплата** державою близько 85 євроцентів за голос кожного виборця, який проголосував за партію, до перших 4 млн голосів, а від 4 млн ця сума зменшується. Також держава доплачує за залучені до партії кошти. Саме держава є одним із найважливіших спонсорів функціонування партій у Німеччині. Та, щоб отримати кошти, потрібно дотримуватись строгої фінансової звітності. Такі вимоги вироблені "гірким досвідом", коли найбільші партії Німеччини (Соціал-демократична партія та Християнсько-демократичний союз) на початку 2000-х років потрапили в гучний скандал із фінансуванням партій в обхід партійної каси та фінансових звітів. Тоді великі суми грошей брались готівкою. Відтепер готівкою можна отримати до 1 000 євро.

Націонал-демократичну партію Німеччини у 2012 році оштрафували на 1,27 мільйона євро за надання неправдивих фінансових звітів. Вона у документах занижувала суми, отримані від держави як державне фінансування. Зараз у німецькому суспільстві гостро обговорюється питання щодо заборони діяльності цієї непарламентської партії та доцільності її фінансування за кошти платників податків. Під час виборів до Бундестагу в 2013 році політична сила набрала 1,3% голосів виборців. Вона підтримує дії РФ під час конфлікту з Україною. Виголошує заяви про підтримку США тероризму в країні.

Вільна демократична партія у 2013 році провалила вибори до Бундестагу (4,8% голосів) і вперше не пройшла до парламенту, але займає три місця в Європарламенті. Як одна з найстаріших партій, має розгалужену структуру, своє видання "ELDE". Створено більше 16 об'єднань за професійними та соціальними ознаками. Є навіть об'єднання ліберальних гомосексуалів та лесбійок. Партійці беруть участь у місцевих виборах, критикують владу, **проводять мітинги**.

Дедалі більшої популярності у Німеччині набуває Партія піратів Німеччини. Вона була заснована у 2006 р. і вже у 2013 р. отримала 2,2 % на виборах до Бундестагу.

Партія організовує конференції, зустрічі, акції. У її з'їздах участь можна брати онлайн. У травні 2015 року її активісти провели акцію проти шпигування в інтернеті. Цікаво, що політичним директором партії певний час була киянка Марина Вайсбанд, яку в січні 2013 року було визнано **найсексуальнішою жінкою-політиком** за версією німецького видання Playboy. Партію заснували молоді люди зі сфери ІТ, які її фінансували раніше. Тепер же до партії вливаються представники з націоналістичними поглядами. І через скандали з посиленням націоналістичного крила у партії вона покинула структуру. Зважаючи на те, що партія наголошує на відкрито-

му доступі до інформації в інтернеті, виступає проти Закону про авторські та суміжні права, ситуація, яка склалась з однією з лідерок партії Юлією Шрамм, викликала великий ажіотаж. Зокрема, вона випустила книгу "Клікни мене. Зізнання інтернет-ексгібіціоністки". Коли ж книга стала популярною, Юлія розпочала боротьбу за свої авторські права, чим викликала осуд як у партійців, так і в інтернет-користувачів.

У **Чехії**, якщо на парламентських виборах політична партія отримує принаймні 3% голосів, вона має право на державне фінансування в розмірі 300 тисяч євро на рік. Більшість коштів іде на зарплату партійцям, утримання офісів, проведення акцій. Всі доходи і витрати партій можна відслідковувати на спеціально створеному ресурсі: www.politickefinance.cz. У іншому ж випадку партії фінансуються за кошти пожертв, членських внесків. У Чехії було кілька випадків політичної корупції та нечесного фінансування діяльності політичних партій, виборчих кампаній.

Цікавим був протест однієї з лідерок непарламентської Партії вільних громадян. Есетр Капланкова виступила проти податкової політики діючої влади. Вона роздягнулась перед камерами, прикриваючи груди газетою.

У **Франції** державне фінансування партій складає 40% фонду партій, залежно від того, скільки голосів вони отримали на парламентських виборах. Що ж стосується непарламентських партій, то вони можуть розраховувати на підтримку прихильників, членські внески, пожертви. Однією з непарламентських партій є Нова антикапіталістична партія. Вона фінансується шляхом збирання членських внесків, пожертв. Проводить акції, маніфестації, бере участь у виборах.

У **Росії** на державне фінансування можуть розраховувати ті партії, які отримали більше 3% на виборах (прохідний бар'єр – 5%). У 2012 році фінансування збільшили вдвічі – з 25 до 50 рублів за кожен голос, отриманий під час федеральних виборів. Партія "Громадянська платформа" зайняла перше місце за результатами останніх виборів серед непарламентських партій Росії. Фінансування – від олігарха Михайла Прохорова. Організуються благодійні та освітні проекти для прибічників партії. У березні 2015 року в партії стався **розкол** через ситуацію в Криму та участь деяких партійців у русі "Антимайдан".

Протягом останніх років у **ЄС** тривають **дебати** стосовно тісної співпраці між російськими політиками та крайніми правими і лівими партіями ЄС: французькою партією Національний фронт, угорською "Йоббіка", італійською "Вперед, Італіє", німецькою "Ліві", бельгійською "Фламандський інтерес" та іншими. Представники цих партій брали участь як спостерігачі на так званому "референдумі" в Криму, подіях в Абхазії та Південній Осетії. 10 червня 2015 року **депутати** Європарламенту запропонували Єврокомісії заборонити представникам ультраправої партії Національний фронт виступати з доповіддю, звинувативши її в отриманні більше 40 мільйонів євро кредиту від російського банку. Також у доповіді Європарламенту зазначено про підтримку та фінансування Росією заходів радикальних та екстремістських партій у державах-членах ЄС.

Державне фінансування парламентських партій

Існує три типи джерел фінансування партій:

- 1. Власні кошти** – членські внески, прибутки отримані у формі дивідендів від заснованих політичною партією ЗМІ, доходи від видавничої діяльності тощо.
- 2. Приватне фінансування** – добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб у грошовій та негрошовій формах. Негрошова пожертва – це, до прикладу, передача партії майна: матеріальних об'єктів, будівель та споруд, машин, обладнання, транспортних засобів, паїв, цінних паперів, нематеріальних активів, об'єктів права інтелектуальної власності, цілісних майнових комплексів, майнових прав, а також надання безоплатно або за цінами нижче ринкових товарів, робіт, послуг та інших цінностей.
- 3. Державне фінансування.**

Власне, у багатьох країнах світу (**Бельгія, Словаччина, Швеція, Греція, Франція, Німеччина**) партії, які проходять до парламенту або опиняються максимально близько до подолання прохідного бар'єра на виборах, отримують державні дотації на підтримку свого функціонування та програмного розвитку. У **Грузії** держава дотує ті партії, що подолали 4% на загальнонаціональних і 3% на локальних виборах. **Польща** виділяє державну підтримку всім партіям, що беруть участь у виборах, щорічно. У **Російській Федерації** існує фінансова підтримка тих партій, що подолали 3% виборчий бар'єр. Такі партії отримують 50 рублів за кожен отриманий голос за представників партії на виборах до Державної думи (щорічно) та по 20 рублів – на виборах президента (одноразово).

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ вважають, що державне фінансування політичних партій має розглядатися як:

- потенційний засіб для попередження корупції;
- підтримка важливої ролі політичних партій у житті суспільства;
- зниження надмірної залежності від приватних донорів;
- надання всім партіям здатності конкурувати на виборах відповідно до принципу рівних можливостей;
- зміцнення політичного плюралізму;
- сприяння забезпеченню належного функціонування демократичних інституцій.

Пряме державне фінансування політичних партій може здійснюватись у двох формах:

- у вигляді щорічного державного фінансування статутної діяльності партій, які подолали виборчий бар'єр у загальнонаціональному виборчому окрузі або ж набрали певну значну кількість голосів виборців (наприклад, від 3% при бар'єрі у 5%);
- у вигляді відшкодування з державного бюджету витрат, пов'язаних з участю партій у виборах.

Грузія

У Грузії партіям дозволяється отримувати пожертви від юридичних і фізичних осіб, а партійне майно може включати членські внески, держфінансування, благодійні пожертви, доходи від лекцій, виставок, друкованої продукції, публічного збору коштів та ін. Гранична пожертва від фізичних осіб встановлена на рівні 30 тис. ларі, граничний розмір пожертви від юридичних осіб – 100 тис. ларі.

Польща

Партійні активи можуть складатися з членських внесків, подарунків, спадщини, заповіданого майна, доходів від власності, державних субсидій. Дозволяється прибуток від банківських депозитів, операцій з цінними паперами, продажу активів. Забороняється приймати кошти від юридичних осіб, допускається отримання пожертв лише від фізичних осіб, граничний розмір яких – 15 зарплатних мінімумів (останній складає близько 1 500 злотих). Партія не має права здійснювати підприємницьку діяльність, здавати нерухомість у оренду. Цікаво, що їй дозволяється брати банківські кредити для виконання своїх статутних цілей. Законом передбачена кримінальна відповідальність за неправдиві дані щодо фінансування партій і виборчої кампанії не зі спеціального виборчого фонду тощо.

Польща виділяє державну підтримку всім партіям, що беруть участь у виборах, щорічно (поки поточний Сейм виконує свої повноваження), виплачуючи субсидії такого розміру за кожен отриманий на виборах голос: 10 злотих (якщо партія отримала до 5% голосів виборців), 8 злотих (5 – 10%), 7 злотих (10 – 20%), 4 злотих (20 – 30%), 1,5 злотих (більше 30%). Партія, що отримує державне фінансування, зобов'язана перераховувати від 5% до 15% цієї субсидії на окремий банківський рахунок для потреб Експертного фонду. Останній фінансує експертні дослідження, освітні програми для партійних функціонерів.

Німеччина

Закон "Про політичні партії" Німеччини встановлює ліміт на максимальний розмір фінансової підтримки партій. Наприклад, з 2002 до 2011 року дотації не мали перевищувати 133 млн євро на рік, у 2011 р. – 142 млн, 2012 р. – 150,8 млн. З 2013 р. кожного року 15 лютого конкретна сума, яка виділяється на фінансову підтримку партій, переглядається, з урахуванням інфляції та інших економічних показників. Німеччина фінансово підтримує всі політичні партії, які беруть участь у парламентських і місцевих виборах, а не лише ті, які долають прохідний бар'єр.

Політичні партії в рамках державного фінансування щорічно отримують:

1. Партії, які дістали підтримку до 4 млн голосів виборців, отримують 0,85 євро за кожен відданий партії голос на виборах до Бундестагу чи місцевих виборах та 0,70 євро за кожен наступний голос, який перевищує ліміт у 4 млн.
2. 0,38 євро доплати за кожен євро, що був отриманий з інших джерел (добровільних пожертв, членських внесків тощо), однак беруться до уваги лише пожертви не більше 3 300 євро від однієї фізичної особи.

Закон також встановлює, що розмір державного фінансування не повинен перевищувати суму щорічного прибутку партії.

За право користуватися державними грошима політичні партії Німеччини мають виконувати низку жорстких вимог щодо фінансової звітності. До 30 вересня щорічно на ім'я президента направляють свої звіти та банкові виписки руху коштів по рахунку.

- Ті партії, що порушили дедлайн, не отримують держфінансування в наступному році.
- Якщо щорічний аудит виявить неправдиві дані у виписках, партія штрафується на суму, що удвічі перевищує "неправдивий платіж/виписку".
- Якщо "фінансове перекручування" чи неправдиві дані стосуються партійного майна, землі або інвестицій, то партія штрафується на суму в розмірі 10% від вартості цих активів.
- За шахрайство, махінації з бухгалтерською звітністю, спроби приховати джерела коштів чи їх використання тощо відповідальних за це осіб можуть притягнути до кримінальної відповідальності – штрафу чи ув'язнення до 5 років.

Як звітують політичні партії за витрати державних коштів

Правове регулювання фінансування політичних партій є гарантією їх незалежності від надмірного впливу донорів; забезпечує можливість усім учасникам передвиборчих перегонів відкритої конкуренції, відповідно до принципу рівності можливостей з прозорим політичним фінансуванням. Фінансування політичних партій – це форма політичної участі, тому законодавство має заохочувати помірні внески та обмежувати надмірно великі вклади, щоб убезпечити від зовнішнього політичного тиску. За Рекомендаціями Венеціанської комісії та **ОБСЄ** політичні партії потребують регулярного фінансування, як під час, так і в період між виборчими кампаніями. Правила фінансування політичних партій мають ґрунтуватись на принципах, рекомендованих Парламентською асамблеєю Ради Європи:

- баланс між державним та приватним фінансуванням;
- чіткі критерії розподілу державної допомоги партіям;
- встановлення межі для партійних видатків на виборчі кампанії;
- прозора та регулярна звітність за уніфікованою формою, що включає облік прибутків та витрат, боргів та активів;
- регламентація здійснення пожертв та дарунків;
- незалежний орган аудиту та моніторингу за діяльністю партій, встановлені санкції для порушників.

Державне фінансування політичних партій допомагає забезпечити їх від надмірного впливу приватних донорів. У таких умовах зміцнюється партійний плюралізм та забезпечується належне функціонування державних інститутів. Обсяг державного фінансування неможливо визначити універсально для всіх країн, однак усі статті витрат мають бути ретельно розроблені та обґрунтовані, щоб не зашкодити проведенню виборчої кампанії. Проте державне фінансування не може бути єдиним джерелом доходу, щоб не створити умови для надмірної залежності від держави. Окрім прямого фінансування партій, держава може здійснювати інші преференції: звільнення від сплати податків на партійну діяльність, виділення безкоштовного ефірного часу, розміщення партійних повідомлень у засобах масової інформації, надання приміщень для публічних зібрань та для проведення виборчих кампаній.

Виділення та розподіл державних коштів може відбуватися в різний спосіб. Найчастіше процес розподілу відбувається на основі результатів попередніх виборів та/або доказів мінімального рівня підтримки (збір підписів, наявність партійних осередків тощо); компенсація здійснюється після проведення виборів за кінцевими результатами. Розподіл може бути або повністю рівним або пропорційним, залежно від результатів на виборах та рівня підтримки.

Державне фінансування політичних партій передбачає жорстке звітування перед спеціалізованими фінансовими та/або правоохоронними органами контролю з окремими повноваженнями. Спеціалізований орган має займатися регулярним моніторингом діяльності партій, збором та обробкою фінансових звітів та бути незалежним від фінансового впливу; відбір працівників має здійснюватися за умовами відкритого конкурсу. Зазвичай таку роль виконують податкові органи, окремі департаменти наділяються повноваженнями моніторингу за джерелами доходів партій та перевірки їхніх фінансових звітів. **Однак подібні функції можуть виконувати й інші органи**, наприклад в **Австрії** це Комісія при Міністерстві внутрішніх справ, у **США** – Федеральна виборча комісія, в **Угорщині** – Державна рахункова палата, в **Іспанії** – Рахунковий трибунал.

Відповідно до принципу прозорості й відкритості фінансові звіти політичних партій мають бути публічними для ознайомлення громадськості. Крім фінансових звітів, політичні партії іноді мають надавати інші звітні документи: звіти про партійне майно (**Німеччина**), протоколи внесків (**Австрія, Іспанія**), бюджет партії (**Італія**), відомості про доходи та витрати, пов'язані з виборчими кампаніями (**США, Великобританія, Канада**). **Відповідальність політичних партій за фінансові порушення**

та зловживання зазвичай достатньо сувора. В основному це штрафні санкції, вилучення неправомірно отриманих сум і майна на користь держави, а в деяких країнах – позбавлення партії права на отримання державних дотацій (**Франція**) та позбавлення волі винних осіб (**Італія**).

Організаційна структура апарату парламенту

Стрімкий розвиток культури парламентаризму **сприяє змінам** у функціонуванні парламентського апарату, зокрема перегляду його нормативно-правового регулювання, організації структурних підрозділів, підвищенню якості та ефективності роботи за допомогою впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, посиленню контролю з боку ЗМІ та громадськості. **У цьому контексті** головним завданням апарату парламенту є допомога законодавчому органу у виконанні своїх повноважень та завдань і підтримка всієї супровідної діяльності, пов'язаної з продукуванням законів.

У **міжнародній практиці** статус апаратів парламентів регулюється конституційно (**Австрія, Греція, Канада, ФРН, Норвегія, Швеція**), законодавчо (**США, Швеція, Великобританія**) або визначається внутрішнім регламентом (**Франція, Іспанія, Італія, Польща, Фінляндія, Румунія**). Усі структурні одиниці апарату можна поділити на три види, відповідно до функціонального призначення:

- політичні (секретаріати керівництва парламенту, комітетів та депутатських фракцій, особисті помічники парламентарів);
- експертно-аналітичні (дослідницькі служби, бібліотека, видавництво, правовий відділ);
- матеріально-технічні (господарська частина, документний та кадровий відділи, комп'ютерне забезпечення).

Апарат Верховної Ради **України** налічує понад 20 структурних підрозділів: керівництво; секретаріати Голови та його заступників, комітетів та депутатських фракцій; управління (науково-експертне, юридичне, документального забезпечення, організаційне, інформаційне, комп'ютеризованих систем, забезпечення міжпарламентських зв'язків, по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, кадрів, управління справами Апарату); відділи (зв'язків з органами правосуддя, з питань звернень громадян, контролю, прес-служба, сектор мобілізаційної роботи та Інститут законодавства ВРУ). **Експерти визначають** наступні проблеми функціонування Апарату Верховної Ради України:

- складна структурна мережа його органів;
- дублювання функцій, особливо правової та інформаційної;
- кадровий підбір, що не відповідає компетенціям;
- критерії регулювання структурних підрозділів;
- невиправдано велика кількість працівників;
- слабка комунікація між структурними одиницями.

З огляду на досвід зарубіжних країн з високою парламентською культурою кількість **структурних підрозділів** коливається від 4 до 6, рідко досягає 10. У **Великій Британії** (10 структурних підрозділів) виділяють загально-парламентські підрозділи та підрозділи, що обслуговують лише одну з палат. До першої групи належать відділ Парламентської асоціації Співдружності націй, управління інформаційно-комунікаційних технологій, архівно-дослідницька служба. У роботі виключно Палати громад допомагають кадровий та фінансовий департаменти, секретаріати комітетів, департаменти інформаційного та господарського забезпечення.

Дещо відрізняється організація апаратів парламентів **США** та **Канади**, вони складаються з 4 структурних одиниць: 1) секретаріати; 2) служба безпеки; 3) адміністративне управління; 4) служба керівника апарату. Зокрема, цікаво, що інформаційний відділ належить до департаменту служби безпеки, також важливу роль відіграє служба капелана (керівника апарату), що займається всіма процедурними питаннями функціонування парламенту, у тому числі фінансовим аудитом.

Досить цікавою є структура Апарату **Бундестагу**, що складається з чотирьох департаментів. До першого належать секретаріати комітетів, комісії, відділ з питань парламентів федеративних земель; другий займається науково-експертною підтримкою та дослідницькою роботою; третій – генеральний директорат – забезпечує адміністративно-господарську підтримку; до четвертого належать юридичний відділ та управління кадрами, служба організаційно-технічного забезпечення і внутрішнього аудиту.

Заслугує на увагу організаційна структура Апарату Національної асамблеї **Франції**, який складається з трьох структурних підрозділів: 1) відділ законопроектної роботи; 2) адміністративний департамент логістики, бюджету та фінансового контролю закупівель; 3) департамент людських ресурсів інформаційних систем.

У парламентах **Швеції**, **Фінляндії** та **Угорщини** організаційна структура апарату дещо схожа та налічує 5 департаментів: 1) секретаріати голови парламенту та комітетів; 2) департамент зв'язків з ЄС; 3) адміністративний відділ (відділ кадрів та офіс технічного забезпечення); 4) інформаційний відділ (бібліотека та дослідницька служба); 5) центральний офіс (управління документного забезпечення).

Найближчим до України є досвід структури Апарату Сейму **Польської Республіки**, він також нараховує близько 20 структурних одиниць: секретаріат голови Сейму, правовий та кадровий де-

партаменти, дослідницька служба, бюро міжнародних відносин, фінансовий департамент, служба безпеки, секретаріати парламентських засідань та комісій, законодавче бюро, бібліотека Сейму, відділ кореспонденції та інформації, бюро обслуговування депутатів, господарсько-технічний відділ, парламентське видавництво, центр комп'ютерного забезпечення, департамент інвестицій та закупівель, служба внутрішнього аудиту, прес-служба.

Враховуючи світовий досвід, необхідно оптимізувати структуру Апарату Верховної Ради України, переглянути функції та компетенції структурних підрозділів з метою уникнення їх дублювання; проводити регулярний аудит діяльності Апарату та розробки механізму контролю якості його діяльності, уніфікувати та нормативно закріпити процедуру підбору кадрів, посилити експертно-аналітичні та інформаційно-комунікаційні функції. Апарат має стати кваліфікованим партнером депутатів у здійсненні законодавчої роботи та бути надійним помічником у забезпеченні комунікації з громадянським суспільством.

Формування коаліції

Побудова сталої коаліції є **основним завданням** новообраного парламенту задля його ефективного функціонування. Створення парламентської більшості сприяє процесу переговорів партій зі схожими політичними поглядами, тим самим допомагає знаходити шляхи вирішення суспільно-важливих питань.

За президентської та президентсько-парламентської моделі парламент не має великого впливу на уряд. Оскільки кабінет міністрів формує президент, питання утворення парламентської більшості не є пріоритетним. Тоді як у парламентських та парламентсько-президентських формах правління після проведення виборів, у випадку, коли жодна з партій не має більшості голосів, на основі спільних інтересів та поглядів має сформуватися коаліція, яка і призначить за погодженням з президентом новий уряд. Така **система** призводить до тісної співпраці між парламентом та коаліційним урядом, оскільки парламентська більшість має своїх представників в уряді. Також великою перевагою стає відносна стабільність уряду, оскільки політичні партії більшості відчують свою відповідальність та можуть ефективно впливати на виконавчу владу.

Згідно з Регламентом Верховної Ради **України**, коаліція депутатських фракцій – це політичне об'єднання, що формується конституційною більшістю депутатів, представників фракцій, за результатами виборів до Верховної Ради України, на основі узгоджених політичних позицій. Основи функціонування коаліції закріплюються в коаліційній угоді, відповідно до якої визначають принципи діяльності, основні завдання, політичну спрямованість та порядок прийняття законопроектів. Проте, незважаючи на законодавчо закріплені норми, в Україні коаліційна угода та програма уряду носить більше формально-декларативний характер. Ще однією проблемою українського парламентаризму є відсутність

тісної комунікації між Радою коаліції та урядом, що призводить до великої кількості законопроектів, які не можуть знайти підтримки в залі. Україна на сьогоднішній день **відрізняється невисоким рівнем** розвитку парламентаризму та політичної культури, що проявляється у нестійких та неефективних парламентських коаліціях з відсутністю стратегічного бачення зовнішньої та внутрішньої політики.

Апелюючи до міжнародного досвіду, незважаючи на те, що право розвинутих зарубіжних країн визначає вирішальну роль парламентських фракцій в організації діяльності парламенту, процес формування коаліції мало регламентований. Наприклад, у країнах із тривалою історією парламентаризму (**Великобританія, Німеччина, Франція**) процедури взаємодії парламентської більшості та опозиції не мають нормативно-правової форми. У парламентському праві цих держав відсутні положення про формування більшості на партійній основі та залежність створення уряду від наявності коаліції. Однак на практиці країни з високим рівнем парламентської культури завжди дотримуються принципу внутрішнього розподілу на більшість та опозицію, при цьому з чітким дотриманням прав останньої. У **Німеччині** після проведених виборів до Бундестагу сформована більшість обирає канцлера, який є зазвичай головою партії-переможця. Президент, у свою чергу, за погодженням з канцлером формує кабінет міністрів. Схожа ситуація відбувається в **Чехії**: партія-переможець або створена коаліція за узгодженням з президентом висуває кандидата на посаду прем'єр-міністра, коаліція має його підтримати більшістю та після цього сформувати уряд. Цікавим є те, що обраний прем'єр-міністр може поєднувати посаду з керівництвом правлячої партії, подібна політична традиція існує в **Німеччині** та **Австрії**. В **Італії** партія-переможець або створена коаліція з партій, що утворюють більшість, мають право за погодженням з президентом, обраним у парламенті, призначати прем'єр-міністра та формувати уряд. В **Іспанії** коаліція за погодженням з королем призначає голову уряду, котрий, у свою чергу, призначає міністрів, з якими буде працювати.

В окремих європейських країнах (**Норвегія, Швеція, Данія, Фінляндія, Ірландія**) уряд може бути сформований меншістю депутатів парламенту ("уряд меншості"). Право сформувати уряд у цих країнах має політична сила, яка отримала найбільше голосів на парламентських виборах. При цьому партія-переможець парламентських виборів та її партнери можуть не мати більшості у парламенті. Наприклад, у **Швеції** уряд сформований коаліцією партій, що представлені у парламенті менше ніж 50% від його загального складу. При формуванні застосовується система "негативного парламентаризму". Так, для обрання прем'єр-міністра достатньо, щоб за його кандидатуру не проголосували більше половини депутатів від загального складу парламенту. Можливість формування уряду меншості є конституційною нормою Швеції. Однак є країни з "**коаліційними**" проблемами, близькими до України. Наприклад, у **Польщі** процес утворення парламентських коаліцій розпочався лише з прийняттям нової Конституції 1997 року. Внаслідок чого сформувалася політична система, відповідно до якої партія-переможець формує уряд, за браком голосів до неї можуть долучатися партії зі схожими політичними поглядами. Однак уряди Польщі не відрізняються стабільністю через те, що їх формує саме партія-переможець, часто не враховуючи інтереси інших партій коаліції.

У країнах **Латинської Америки** президент, аби ефективно проводити власну політику, має залучитися підтримкою більшості у парламенті, що не так легко здійснити. Заради отримання підтримки більшості можуть використовуватися адміністративні методи тиску, фінансові ресурси, посадові заохочення тощо. Однак навіть із залученням перелічених вище інструментів протистояння президента та парламенту є типовим для країн даного регіону.

Загальною практикою для всіх країн є те, що якщо член кабінету міністрів не виконує свої обов'язки, прописані в коаліційній угоді, парламентська більшість має ініціювати його відставку. Теж саме стосується всього уряду. У випадку незабезпечення реалізації програми, коаліція має висловити йому недовіру, таким чином застосовується контрольна функція парламенту над виконавчою гілкою влади.

Підсумовуючи, можна зробити висновки, що створення коаліції сприяє легітимації законодавчого органу влади, забезпечує внутрішню структурування та організованість. Створення парламентської більшості показує спроможність політичних партій до узгоджених дій, забезпечує відповідальність виконавчої влади перед законодавчою за допомогою механізму прямого контролю, допомагає досягти консенсусу щодо основних напрямків роботи.

Статус опозиції в парламенті

У політичній системі України неврегульованість питання функціонування опозиції є однією з проблем, що постійно спричиняє парламентські кризи. Належна регламентація роботи опозиції є **однією з основних умов** демократичного устрою та розвитку громадянського суспільства. **Основними функціями та правами** парламентської меншості можна визначити (варіюються залежно від моделі): 1) участь в управлінні органів державної влади; 2) здійснення альтернативного державного управління (створення тіньового уряду); 3) вплив на включення питань до порядку денного; 4) представництво в керівництві парламенту, комітетах та комісіях; 5) розширений доступ до інформації про діяльність парламенту, президента, уряду та органів місцевого самоврядування; 6) участь у різноманітних робочих групах щодо обговорення дій та рішень органів державної влади; 7) можливість висловлювати свою думку за квотами на державних телеканалах та згідно з правом на виступи в парламенті. Визначають **чотири основні моделі** функціонування парламентської опозиції:

- **Вестмінстерська модель (Великобританія)**, за якої статус опозиції є визначеним, однак у практичній площині меншість мало впливає на вироблення політики та не може брати участь у процесі ухвалення державних рішень. Разом з тим вона має офіційний статус та додаткове державне фінансування, право сформувати тіньовий уряд, доступ до державної інформації та можливість публічних висловлювань, зокрема на державних те-

леканалах. Головною перевагою такої моделі є чітка відповідальність більшості за обраний політичний курс, яку не можна перекласти на опозиційні сили або розділити з ними.

- **Континентальна або німецька**, коли створена коаліція формує уряд, але може включати й представників опозиції. Рішення в парламенті приймаються як голосами коаліції, так і за участі опозиційних сил. Останні мають рівні права щодо формування порядку денного пленарних засідань, доступу до державної інформації та публічних висловлювань. Таким чином, основною рисою континентальної моделі є широке представництво всіх парламентських політичних сил у процесі прийняття рішень, що в свою чергу забезпечує високий рівень легітимності. Парламентська опозиція німецької моделі навіть має право призначати 30 – 40% керівних посад в уряді, комітетах, комісіях та інших органах державної та місцевої влад. Однак такий розгляд усіх політичних альтернатив може розмивати обов'язки та не дозволяє виявити персональну відповідальність.
- **Французька модель** характеризується змішаною політичною системою, коли опозицію представляють парламентська меншість або парламентська меншість та президент, якщо вони належать до однієї політичної сили. Опозиція майже не впливає на ухвалення державних рішень. Крім того, вона не має офіційного статусу, який би дозволяв здійснювати контроль за діяльністю уряду та впливати на формування порядку денного.
- **Скандинавська модель**, основною рисою якої є невизначеність на нормативно-правовому рівні статусу опозиції. Однак неформальні правила надають значний вплив меншості для формування порядку денного та регулювання законодавчої діяльності парламенту. Зокрема, така практика застосовується в **Данії, Норвегії та Швеції**, де опозиція бере значну участь у роботі парламентських комітетів.

Варто згадати про нормативне регулювання статусу опозиції. У країнах континентальної моделі права парламентської меншості в законодавстві прямо не визначаються. Згідно з політичною традицією більшість формує партія-переможець зі своїми партнерами та політичними однодумцями. Партії та окремі депутати, які не розділяють обраний курс, переходять в опозицію. У країнах з англосаксонською правовою системою статус фракцій та членів парламенту, що не увійшли до парламентської більшості, закріплюється в законах про регламент, формуванням парламентських комітетів та комісій тощо. Також на законодавчому рівні інколи закріплюють процес розподілу посад для опозиційних сил. У скандинавських країнах, залежно від частки опозиції, політичні сили меншості мають бути представлені в керівництві парламенту, комітетах та комісіях. У **Румунії** посаду одного із секретарів спікерів обох палат повинен займати представник опозиції. У Сеймі **Литви** опозиційні політичні сили отримують право на посаду заступника голови Сейму та заступника голови або голови бюджетного комітету, а законопроекти, подані опозиційними силами, взагалі мають розглядатися першочергово.

Фінансування виборчих кампаній політичних партій

Питання фінансування виборчих кампаній є актуальним не лише в Україні, а й в політичному житті всіх розвинутих західних демократій. Експерти з виборчих питань дедалі частіше підіймають проблему надмірної дорожнечі передвиборчої агітації, зокрема використання великої кількості політичної реклами на телебаченні та в друкованих ЗМІ.

Відповідно до **українського** законодавства для проведення передвиборчої кампанії політичній партії обов'язково необхідно створити виборчий фонд для фінансування агітації та участі у виборах. Незважаючи на те, що законом встановлено порядок формування таких фондів, особливості внесення та використання коштів з фондів, механізми контролю за звітністю коштів та відповідальність за порушення обігу виборчих фінансів, політичні партії регулярно залучають тіньові кошти, зловживають підтримкою великих приватних інвесторів та фінансово-промислових груп.

Класичною **схемою** фінансування виборчих фондів є залучення членських внесків, державного бюджету та невеликого відсотка коштів приватних осіб, які бажають здійснити одноразовий благодійний внесок на користь тієї чи іншої партії. Однак сьогодні **політичні сили** не бажають утримувати велику мережу партійних членів і переважно ставку роблять на кошти приватних донорів, що можуть бути зацікавленими у лобюванні своїх інтересів у владі. Таким чином виникає залежність від окремих заможних осіб, які бажають корумпованим шляхом просувати власні інтереси.

Саме тому в законодавстві європейських держав суворо регламентуються питання фінансування виборчих кампаній та усього виборчого процесу. Європейське виборче законодавство базується на Рекомендації Ради Європи та Венеціанської комісії щодо фінансування політичних партій, Резолюції Ради Європи щодо прозорості політичних партій та на прийнятих Європейським парламентом Рекомендаціях про запобігання корупції у фінансуванні виборчих кампаній. Серед основних принципів проведення виборчих кампаній, закріплених у вищезазначених **документах**, можна назвати: встановлення лімітів на виборчі видатки та внески до виборчих фондів; здійснення обліку видатків на виборчі перегони та послідовний контроль за їх обігом; фінансова звітність у спеціалізовані органи та встановлена відповідальність за порушення правил фінансування виборчих кампаній. Україна досі так і не виконала свої **зобов'язання** щодо реформування виборчої системи та законодавства, що унеможливує використання європейських механізмів та стандартів запобігання зловживань на виборах і заважає проводити незалежний моніторинг звітності політичних партій про використання коштів виборчих фондів з боку громадськості. Аналізуючи європейський досвід, можна виділити наступні **механізми** запобігання політичній корупції на виборах:

- встановлення обмежень на видатки під час виборчих кампаній (**Франція, Великобританія, Бельгія, Іспанія, Італія, Угорщина, Польща**);
- встановлення обмежень кількості політичної реклами у друкованих ЗМІ та на телебаченні (**Великобританія, Франція, Швейцарія, Бельгія, Чехія, Норвегія, Данія**);
- встановлення обмежень на одноразові пожертвування до виборчого фонду (до прикладу: **Іспанія** – одноразовий внесок не може перевищувати 6 000 євро, **Франція** – 4 500 євро, **Польща** – не більше 15 розмірів мінімальної зарплати, **Словаччина** – внесок у розмірі понад 3 000 євро завіряється окремою нотаріальною угодою між партією та благодійником);
- встановлення переліку суб'єктів, які не мають права здійснювати приватні внески до виборчих фондів (найчастіше це іноземні фізичні та юридичні особи, державні підприємства, органи державної влади та місцевого самоврядування, анонімні особи);
- регулювання "допомоги" у негрошовій формі: транспорт, приміщення, техніка, поліграфія тощо (**Великобританія, Нідерланди, Норвегія, Латвія**);
- звітування політичних партій за окремою формою до спеціалізованих органів;
- моніторинг громадськості за фінансуванням виборчих фондів та обігом партійних фінансів.

Підсумовуючи, можна сказати, що Україна найближчим часом має провести виборчу реформу, у першу чергу прийнявши нове виборче законодавство, де також прописати порядок формування виборчих фондів, правові норми їх фінансування, визначити ліміти на видатки під час виборчих кампаній та на благодійні внески від фізичних та юридичних осіб, встановити механізми контролю та відповідальності з боку держави, можливості контролю обігу партійних фінансів з боку громадськості. У результаті буде посилено запобіжники, які унеможливають політичну корупцію під час виборів, надмірну залежність партій від окремих приватних інвесторів, забезпечено відносну рівність усіх партій на виборах, підвищено відповідальність партій перед виборцями.

Депутатські групи

Внутрішня організація законодавчого органу є важливим елементом демократичної політичної системи та часто суттєво залежить від політичного устрою країни та обраної виборчої системи. В **Україні** питання внутрішньої організації парламенту, а саме депутатських груп, регулюють закони **"Про Регламент Верховної Ради України"** та **"Про статус народного депутата України"**. На жаль, зазначені закони не повною мірою визначають статус депутатських об'єднань, їх повноваження та перелік політичних функцій.

У **міжнародній практиці** можливі декілька варіантів створення та функціонування парламентських об'єднань. Зазвичай формування депутатських груп відбувається на основі спільних політичних поглядів та переконань, відмінних від інтересів створених фракцій політичних партій. Саме тому їх членами переважно стають безпартійні депутати або, як узвичаєно в Україні, депутати з однієї партії, що пройшли за мажоритарною системою виборів. Поширеною європейською практикою є створення депутатських об'єднань на основі проведення визначеної політики в певній галузі або за територіальною приналежністю – подібне явище розповсюджене в **Німеччині, Австрії, Бельгії, Італії та Іспанії**. А от, наприклад, у **Франції** заборонено створювати депутатські групи, які представляють приватні, територіальні або професійні інтереси. Останні події в гендерній політиці зумовили популярність створення депутатських груп, які захищають права жінок. Раніше цю нішу займали парламентські об'єднання за релігійною ознакою чи ті, що представляють права певних національностей та меншин.

Важливо також підняти питання законодавчо закріпленого статусу та повноважень депутатських груп. Зазвичай перелік прав та функцій парламентських об'єднань визначається регламентом, проте може бути закріплений і в конституції, особливо в країнах Центрально-Східної Європи, які відносно нещодавно її прийняли (**Польща, Румунія, Естонія, Болгарія**). Серед основних визначених прав депутатських груп є: обирати власне керівництво; висувати своїх членів у парламентські комітети та спеціальні комісії, претендувати навіть на керівні посади парламенту; бути включеними до міжнародних делегацій; мати окреме матеріально-технічне забезпечення; долучатися до формування та обговорення порядку денного; мати фіксований час для виступів протягом обговорення законопроектів тощо. Однак все одно міжфракційні об'єднання мають менше прав, ніж фракції політичних партій. Яскраво це можна прослідкувати в парламентах **Німеччини та Польщі**, де депутатським групам важко провести власні депутатські ініціативи без парламентської більшості, що складається з фракцій політичних партій.

Цікаво згадати, що в **Україні** з 2004 по 2010 рік депутатські групи не могли бути створені, політичні права та повноваження мали лише фракції. Це пов'язано з президентсько-парламентською формою правління, коли повноваження парламенту були суттєво скорочені, зокрема в аспекті формування уряду. Суттєво також впливала наявність мажоритарної складової, за умов якої відпадала потреба у жорсткій фракційній структуризації. На сьогодні, згідно з Регламентом Верховної Ради України, депутатські групи та фракції прирівняні за своїми політичними можливостями, з одного боку, але з іншого, неформально склалася ситуація, коли пріоритет надається фракціям політичних партій – законодавча ініціатива, формування порядку денного, керівний склад комітетів та тимчасових слідчих комісій тощо.

Піднімаючи питання впливовості депутатських груп на порядок денний, прямою залежністю впливає одна з основних вимог створення парламентських об'єднань – мінімальна кількість депутатів, що можуть входити до групи. Усталеним в Європі є **австрійський** досвід, коли мінімальною кількістю депутатів для створення депутатської групи є прохідний бар'єр до парламенту, така ви-

мога унеможливило появу занадто великої кількості груп, що не можуть повноцінно представляти свої інтереси. Зрозуміло, що чим більшою є кількість депутатських об'єднань, тим складнішим стає процес узгодження політичних рішень та, зокрема, прийняття законопроектів. Тому оптимальний розмір депутатської групи (не менше 5 – 7% від складу парламенту) дозволяє їй бути представленою в керівному складі парламенту, в усіх ключових комітетах та спеціальних комісіях. Переходячи до висновків, варто зазначити, що основною платформою для об'єднання депутатів у депутатську групу є не партійна приналежність, а спільність політичних поглядів та інтересів. Діяльність та статус парламентських об'єднань має будуватися на принципах рівноправності та колегіальності всіх структурних елементів парламенту, однак, з іншого боку, вимоги до гласності та відкритості депутатських груп мають бути такими ж, як і до фракцій. Аналізуючи український досвід, необхідно врегулювати правовий статус депутатських груп, їхні права та повноваження, також є потреба у визначенні порядку створення депутатських груп.

Формування депутатських фракцій

У контексті нестабільної внутрішньої організації Верховної Ради **України**, багато експертів відзначають низку проблем фракційного функціонування у парламенті, серед них можна виділити:

- слабку організаційну структуру Верховної Ради (відсутність фракційної дисципліни, постійний вхід/вихід фракцій із коаліції/опозиції);
- недостатню ефективність роботи політичних фракцій під час розробки законодавчих ініціатив;
- регулярні міжфракційні переходи депутатів;
- ситуативне формування більшості під час голосувань.

Для покращення структурного функціонування українського парламенту, у першу чергу, необхідно звернутися до міжнародного досвіду, а саме практик, закріплених нормативно-правовими актами. В Європі порядок формування політичних фракцій зазвичай визначається регламентом парламенту (**Німеччина, Франція, Угорщина, Чехія, Польща**), інколи створення фракцій регулює конституція країни (**Іспанія, Італія, Португалія, Данія, країни Прибалтики, Греція**), украї рідко може бути прийнятий окремий закон про фракції (**Швейцарія**). В окремих європейських країнах питання парламентських фракцій взагалі законодавчо не врегульовано (**Норвегія, Фінляндія, Нідерланди**), проте це не означає, що даний політичний інститут працює неефективно, просто він функціонує відповідно до усталених норм та практик. В Україні утворення та функціонування фракцій регулюють Закони України "Про Регламент Верховної Ради України", "Про вибори народних депутатів України"; особливість діяльності кожної фракції зазвичай відбита в Положенні про фракцію або у внутрішньофракційному статуті. Подібні документи також визначають структуру фракції, порядок

прийняття рішень, голосування в парламенті тощо. Фракція складається з керівного органу – голови та співголів, які утворюють правління (відповідають за політичний курс партії, окремі процедурні напрямки, наприклад, підготовка до виборів; нагляд за підтримкою фракційних законопроектів у парламенті; забезпечення фракційної дисципліни тощо) та власне членів фракції, що утворюють робочі групи, які займаються опрацюванням рішень за різними напрямками і підготовкою законопроектів.

Повертаючись до термінології, варто відзначити, що в більшості країн (**Німеччина, Іспанія, Нідерланди, Бельгія, Швейцарія, Угорщина**) структурні політичні групи парламенту носять назву "фракцій", однак також можуть вживатися відповідники, як "партійні групи" у **Швеції**, "парламентські групи" у **Франції** та **Італії**. У країнах **Центрально-Східної Європи** їх називають партійними клубами, у **Балканському регіоні** – депутатськими об'єднаннями, а у **Великобританії** – за назвами політичних партій.

Серед основних вимог для створення фракції є певна кількість депутатів, що вираховується або від загальної кількості парламентарів, або від отриманих голосів на виборах (мінімальна кількість відповідає прохідному бар'єру). Необхідний мінімум встановлюється для того, аби фракція могла бути представлена в більшості парламентських комітетів та комісій. У **Німеччині** вона має складати не менше 5% депутатів Бундестагу (близько 25), **Франції** – 30 депутатів, **Італії** – 20, **Румунії** – 10, **Австрії** та **Швейцарії** – 5, **Бельгії** – 3. У **Нідерландах** політичну фракцію може створити один депутат, якщо він єдиний представник партії в парламенті. Також необхідно звернути увагу, що у деяких країнах питання мінімальної кількості депутатів фракції не регулюється. Другою основною вимогою є партійна належність. Парламентські фракції зазвичай формуються з членів однієї партії, в окремих країнах є практика створення змішаних фракцій з кількох партій, що мають близьку політичну позицію з більшістю питань порядку денного (**Нідерланди, Іспанія**); в **Австрії** та **Італії** дозволено формувати фракції, до яких входять безпартійні депутати.

Відповідно до західної парламентської практики, кожна сформована фракція має свої права та повноваження, серед яких:

- вплив на формування порядку денного;
- право законодавчої ініціативи;
- представництво в постійних колегіальних органах парламенту (комітети та комісії);
- право обрання представників фракцій на керівні посади парламентських комітетів та комісій;
- можливість ініціативи створення тимчасових слідчих комісій;
- право на виступ;
- доступ до урядових даних;
- подання інтерпеляцій* в уряд (Форми парламентського контролю, за умов якої фракція робить офіційне звернення до уряду в цілому або окремого міністерства/виконавчого органу з метою розтлумачити дію/позицію/законопроект/дані тощо. Подібний запит вимагає відповіді з

детальним обґрунтуванням та подальшої реакції щодо визначеної проблеми. Неналежне виконання подібного завдання може підняти питання про недовіру до уряду);

- висловлення вотуму недовіри уряду або окремим органам виконавчої влади;
- право на представництво в міжнародних парламентських делегаціях.

Фракції відіграють визначну роль під час **формування уряду** – якщо одна з них має більшість у парламенті, то саме вона формує урядовий кабінет, а її лідер стає прем'єр-міністром; в іншому випадку – уряд створюють фракції, що увійшли до коаліції. Фракції, які не увійшли до коаліції, переходять в опозицію та можуть створити опозиційний уряд. У цьому контексті варто підняти питання фракційної дисципліни, яка може здійснюватися за британською або американською моделями. Остання передбачає відносну свободу депутатів під час голосувань, головне – це відповідальність перед виборцями. Відповідно до британської моделі дисципліна у фракції дуже жорстка і голосування, що порушує лінію поведінки політичної партії, може призвести навіть до виключення з фракції.

Таким чином, можна зробити висновки, що оскільки фракції відіграють визначну роль у законодавчому процесі через формування порядку денного та контроль за діяльністю виконавчої гілки влади, в Україні потрібно врегулювати нормативно-правову базу створення та діяльності (функції та повноваження) політичних фракцій відповідно до європейського законодавства. Також необхідно приділяти більше уваги фракційній стабільності та дисципліні через низку нормативно-правових та організаційних заходів, адже саме це встановить політичний консенсус між коаліцією і опозицією, забезпечить виконання коаліційної угоди та, як наслідок, стане потужною підтримкою у діяльності уряду.



ВІДКРИТІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ

Діяльність ЗМІ у парламенті

Про прозорість у роботі парламенту свідчать, з-поміж іншого, правила та умови роботи медіа-спільноти у стінах законодавчого органу. **Положенням** про порядок акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України від 1 липня 2014 року встановлено основні правила роботи журналістів на території будівлі українського парламенту. Зокрема, зазначено, що всі працівники ЗМІ, які бажають висвітлювати парламентські події, мають пройти обов'язкову акредитацію через прес-службу Апарату Верховної Ради **України** шляхом надання індивідуальних акредитаційних карток – разових або на термін чергового скликання. Акредитація проводиться за поданням керівника засобу масової інформації або громадської організації про бажання делегувати свого працівника для висвітлення парламентської роботи. До подання обов'язково додається повний пакет документів з відомостями про журналіста. Акредитаційна картка дає доступ до будинків та окремих приміщень Верховної Ради України, згідно із загальним режимом роботи парламенту, та дозвіл виконувати свою професійну діяльність. У результаті представник ЗМІ може вільно відвідувати: ложу преси й кулуари під час пленарних засідань і громадських слухань, брифінги, круглі столи, відкриті засідання комітетів та тимчасових комісій. У випадку неодноразового грубого порушення порядку роботи парламенту або журналістської етики, прес-служба Верховної Ради може позбавити журналіста акредитації.

У цьому контексті важливо згадати про основні заборони для представників медіа на території парламенту. Зокрема, у країнах, де будівля парламенту має тривалу історію і є пам'яткою архітектури та культурної спадщини (**Великобританія, Австралія, Угорщина, Чехія**), заборонено проводити зйомку на її території без спеціального дозволу. У Конгресі **США** не можна знімати та вести трансляції в місцях, де проводиться моніторинг безпекової ситуації (пункти охорони), та загороджувати технічною апаратурою входи/виходи, перешкоджати вільному руху кулуарами. У **Бельгії, Нідерландах** та **Іспанії** для створення окремих медіа-точок та студій необхідний дозвіл, завірений керівником Апарату. Загальноприйнятою практикою є заборона знімати в особистих кабінетах парламентарів (без їх дозволу), їдальнях, кафе, вбиральнях та на паркінгах; не можна фільмувати/фотографувати документи парламентарів або представників Апарату.

В окремих парламентах для відвідувачів, включно з фотографами та операторами, вимагають обов'язковий формальний дрес-код (**Великобританія, Австралія, Канада**). Також важливою вимогою є прохання переводити мобільні телефони на території парламенту в беззвучний режим. У випадку недотримання будь-яких вище зазначених правил, відбувається анулювання парламентської акредитації, а якщо порушення серйозні (копіювання важливих документів, спотворення думки членів парламенту, недотримання порядку на пленарних засіданнях), може бути застосована заборона на ведення журналістської діяльності на певний термін.

Однією з основних проблем діяльності ЗМІ у Верховній Раді є те, що на кожне скликання реєструються близько 3 000 журналістів, а, до прикладу, ложа преси налічує всього **70 місць**. Часто акредитовані журналісти не здійснюють жодних публікацій або репортажів після відвідин засідань парламенту, таким чином не використовують своє право за призначенням.

Досвід інших країн показує, що рішення про надання акредитаційної картки має приймати спеціальна комісія, яка складається з представників медіа при прес-службі парламенту (чи спеціалізованому органі, який займається акредитацією журналістів, своєчасним розміщенням законопроектів, звітів, актів, інформаційних бюлетенів, дебатів, прес-релізів), або парламентський комітет свободи слова, або спілка журналістів тощо.

На сьогоднішній день існує багато дискусій навколо форми власності медіа, що працюють у парламенті, зокрема, чи потрібні парламентські ЗМІ з державною формою власності? До прикладу, діяльність Верховної Ради України висвітлюють не тільки медіа з приватною формою власності, а й державні, серед них – парламентський канал РАДА та газета “Голос України”.

Згідно з міжнародними практиками більшість парламентів не має власних засобів масової інформації (**США, Канада, Австралія, ПАР, Латвія, Естонія, Молдова, Румунія, Словенія, Угорщина, Чехія, Бельгія, Великобританія, Нідерланди, Норвегія**) і повідомляють про свою роботу, плани та перспективи через ЗМІ, які виявили бажання висвітлювати парламентську діяльність. Так, поширеною є практика **медіа-галерей** – спеціально відведених місць для роботи журналістів. Часто такі медіа-галереї можуть бути тематичними, наприклад, у вигляді окремих місць для роботи телевізійників (журналістів, операторів, дикторів, репортерів, кореспондентів), представників періодичних друкованих видань (журналістів, фотографів, репортерів, кореспондентів) та електронних ЗМІ (онлайн-видання, блогери, стрімери тощо). Найчастіше, щоб отримати допуск, необхідно мати окремий дозвіл від медіа-спільноти, адже подібні місця представляють собою профспілкові організації зі своїм статутом, правилами роботи та вимогами до висвітлення подій.

У **США**, до прикладу, медіа-галереї є тематичними – окремі місця відведені для роботи телевізійників (журналістів, операторів, дикторів, репортерів, кореспондентів); представників періодичних друкованих видань (журналістів, фотографів, репортерів, кореспондентів) та електронних ЗМІ (онлайн-видання, блогери, стрімери тощо). На сайті прес-галереї Сенату США можна знайти повний розклад порядку денного його засідань, періодичні зустрічі членів медіа-галереї з організаційних питань, її контакти, історію та стратегічні цілі, підсумкові звіти тощо.

Прес-галерея **Австралії** є однією з провідних та найсучасніших у світі, адже в ній немає обмежень щодо кількості акредитованих журналістів, окрім кількості місць у ложі преси. Це можуть бути навіть регіональні представники, блогери та фрілансери. Журналісти здійснюють свою діяльність переважно в кулуарах парламенту та в залі бібліотеки. Серед основних цілей галереї вказано висвітлення діяльності уряду щодо національної політики та політики штатів і територій. При цьому наголошується на ролі нових медіа (Твіттер, Фейсбук, інтернет-трансляція) та

правилах роботи з ними. У Канаді, так само, прес-галерея зосереджена на роботі з новими інформаційними технологіями, зокрема на її сайті регулярно оновлюється новинна стрічка з повідомленнями Твіттеру та Фейсбуку.

Щодо роботи Парламенту **Великобританії**, то він не має власних ЗМІ. Всі засідання транслюються в прямому ефірі на сайті www.parliamentlive.tv. Дебати по законопроектів, що відбулися в Палатах лордів та обцин, викладаються на сайті Hansard на наступний день. Також існує канал "BBC PARLAMENT", що висвітлює діяльність парламенту та інші суспільно-політичні теми.

У **Польщі** натомість і Сейм, і Сенат мають власні газети, що висвітлюють парламентські перипетії. Сейм (нижня палата) видає газету "Kronika Sejmwowa" та експертний журнал "Przegląd Sejmowy". Сенат (верхня палата) користується послугами видання "Diariusz Senatu RP". Також виходять в ефір внутрішні телеканали для трансляції пленарних засідань та експертних обговорень порядку денного. У **Хорватії** прес-служба парламенту видає "Izvjestia Hrvatskoga sabora", визначною особливістю якого є обов'язковість передплати. У цьому виданні детально інформують громадян про повну процедуру прийняття того чи іншого законопроекту, внесення правок, проведення експертних обговорень. Цікавим є те, що часопис підтримує найбільше зв'язків із ЗМІ, адже володіє найдетальнішою інформацією. За хорватським законодавством прес-служба видання має оперативно сповіщати про всі прес-конференції парламентської тематики, засідання та експертні зустрічі.

У **Скандинавських країнах** є інші цікаві особливості, наприклад, у **Швеції** та **Норвегії** дуже чутливо ставляться до питань свободи слова, тому всі ЗМІ мають однаковий доступ до поточних парламентських подій. Однак специфікою є те, що інформаційні служби парламентів відповідають на запити та запитання журналістів стосовно функціонування парламенту та політики ЄС виключно згідно із запланованим графіком медіа-галерей (реєстрація журналістів) та укладених контрактів з телекомпаніями.

Можливості онлайн-моніторингу

Важливим елементом громадського та експертного контролю є моніторинг діяльності та перебігу голосувань у парламенті. На жаль, на сьогоднішній день в українських громадян, аналітиків та експертів можливості доступу до першоджерел законотвірчої роботи достатньо звужені, адже вони можуть спостерігати за перебігом голосувань на пленарних засіданнях лише на державному каналі **РАДА** та на сайті **Верховної Ради України**, зокрема знайти необхідну інформацію за номером законопроекту, пленарним днем або прослідкувати, як той чи інший депутат голосує за поточні законопроекти

В інших парламентах **Європи**, зважаючи на різні культурні та історичні відмінності та інакшу політичну систему, можна знайти цікаві особливості. Наприклад, на сайті **Європейського парламенту** заздалегідь розміщений розклад пленарних засідань та законопроекти, які будуть розглядатися. До них прикріплені пояснювальні записки, аналітика профільних комітетів, можливі аргументи "за" та "проти" від різних країн. Це все робиться тому, що система підготовки законопроекту є достатньо складною та має враховувати інтереси близько 500 млн громадян. За перебігом пленарних засідань можна слідкувати як онлайн, так і передивитися їх у **записі**, оскільки Європейський парламент має свій канал EPTV. Варто зазначити, що розклад засідань подається дуже детально з чітким хронометражем на виступи, спікерів, деколи навіть оприлюднюються тези виступів. Така складна процедура відбувається для того, щоб всі бажаючі могли завчасно ознайомитися з питаннями, що їх хвилюють, та організовано підготувати свої зауваження і передати їх через громадські організації, приймальні партій, звернення, петиції, можливо, навіть організувати страйк або мітинг.

У **Балтійському регіоні (Естонія, Латвія, Литва)** сайти парламентів є достатньо простими у користуванні, доступні не тільки англійські версії, наявний також переклад російською мовою, у тому числі законодавства. Так, наприклад на **сайті Рійгікогу (Естонія)** можна проглянути порядок денний усіх засідань, їхні стенограми та заключні протоколи, також знайти всі зареєстровані законопроекти із текстами та пояснювальними записками. **Портал парламенту Латвії** пропонує такі ж дані, але вже виключно латвійською мовою, англійською доступний лише інтерфейс та основні відомості про структуру і процедуру прийняття законопроектів. **Офіційний сайт парламенту Литви** дозволяє проглянути всю законодавчу базу англійською мовою, порядок денний засідань та експертну аналітику профільних комітетів. Найважливіші закони та інтерфейс сайту доступні російською мовою. Проте зареєстровані законопроекти на етапі розгляду надані виключно литовською мовою.

Щодо **Скандинавського регіону**, то, наприклад, **сайт парламенту Швеції** пропонує широку підбірку матеріалів про вже прийняті закони та законопроекти, що розглядаються. У необхідній рубриці можна знайти рекомендації комітетів про ухвалення того чи іншого закону; урядові пропозиції щодо прийняття нових законів та вже готові напрацювання; пропозиції по законодавству від інших державних органів та інститутів; аналітичні дослідження від провідних наукових інститутів; стенограми різноманітних парламентських зустрічей, круглих столів, засідань тощо; відкриті відповіді на громадські запити по окремим законопроектам; пояснювальні записки до європейського законодавства. Також важливим моментом є статистика прийнятих законів та надання щорічних звітів про роботу парламенту, діяльність комітетів. Протилежною є ситуація в **Норвегії**. Так, на його **офіційному сайті** акцент робиться на законодавчій базі Європейського Союзу, цьому присвячена окрема рубрика, а інформація про законопроекти надається досить обмежено, як і аналітика та супровідні документи до них.

На **офіційному сайті Парламенту Великобританії**, окрім законів і законопроектів, прикріплюється цілий пакет супровідних документів, серед них: пояснювальна записка, що включає в себе короткий огляд законопроекту, опис передумов запропонованої політики, зокрема законодавчих; умови територіального поширення; експертні коментарі до окремих положень законопроектів; історія виникнення білля, фінансових наслідків, парламентського затвердження фінансових витрат та зборів; підтвердження сумісності з Європейською конвенцією з прав людини. Часто до законопроектів долучають окрему аналітику щодо оцінки впливу їх прийняття (фінансовий, соціальний вплив, наслідки для бізнесу, профспілок та окремих груп); суміжні документи, які стосуються поправок до них. Якщо дія майбутнього закону буде поширюватися на всю територію Великобританії, додаються законодавчі погоджувальні рішення від парламентів Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу. До попередніх версій законопроектів також можуть долучати інформаційні довідки по окремим поняттям проектів законів; суміжні до теми меморандуми, які підсилюють вагу законопроекту; кейс або дослідження, де проводився аналіз законопроекту чи його наслідків; договори про корпоративні домовленості, що допоможуть впровадити майбутній закон. Окремо слід відзначити роль дебатів у англо-саксонській культурі під час розгляду біллів, що налічує вікову історію, тому зараз у Великобританії відкривають навіть окремі онлайн-портали для того, щоб слідкувати за парламентськими дебатами та аналітикою до них. Як можна прослідкувати, парламенти багатьох країн сумлінно ставляться до надання ґрунтовних відомостей про законотворчу роботу та широкої можливості спостереження за законодавчим процесом, що полегшує розуміння політичної ситуації не тільки у пересічних громадян, а й у експертів, стейкхолдерів, аналітиків, надає змогу усвідомити цілісну картину прийняття рішення.

Нормативно-правове та організаційне регулювання парламентських слухань

Парламентські слухання – **особлива форма** роботи парламенту, під час якої відбувається розгляд актуальних питань або законопроектів із залученням експертів та громадськості. Таким чином законотворчий процес стає більш відкритим, враховує максимальну кількість інтересів, тим самим полегшуючи подальшу реалізацію нових політик в окремій галузі.

Законодавче регулювання парламентських слухань

В **українському** законодавстві (ЗУ "Про регламент ВРУ" (Глава 39 Розділ VI), ЗУ "Про комітети ВРУ",

ЗУ "Про статус народного депутата ВРУ") можна виділити суперечливі питання щодо суб'єктів ініціативи парламентських слухань. Ними можуть бути комітет(ти), Погоджувальна рада депутатських фракцій та груп, однак, враховуючи, що вищеперераховані не є суб'єктами законодавчої ініціативи, постанову про ініціювання проведення парламентських слухань приймає винятково Верховна Рада простою більшістю голосів. До 2003 року зареєструвати подібну постанову, окрім депутатів, також могли Кабінет Міністрів України, Національний банк та Президент.

Організація парламентських слухань

Після ухвалення постанови про ініціювання парламентських слухань з окремого питання Голова Верховної Ради визначає профільні комітети, відповідальні за їх проведення. Профільний комітет формує список учасників, порядок виступів та розгляду питань. На парламентські слухання можуть бути запрошені працівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадські організації, представники науково-аналітичних установ, зацікавлені громадяни (за поданою та розглянутою Апаратом заявкою). У **Німеччині**, наприклад, залучення незалежних експертів та представників зацікавлених груп є обов'язковим, тому парламентська служба заздалегідь надсилає запрошеним гостям усю необхідну інформацію про захід та довідкові матеріали з обраного питання.

Довідкову інформацію для депутатів до парламентських слухань готує парламентська служба та бібліотека. Взірцевим тут є досвід **США**. Так, для підготовки експертної аналітики та інформаційних довідок залучається не лише Дослідницька служба Конгресу, а й Міністерства та відомства, що свідчить про високу відповідальність та серйозність ставлення до організації міжкомітетських слухань.

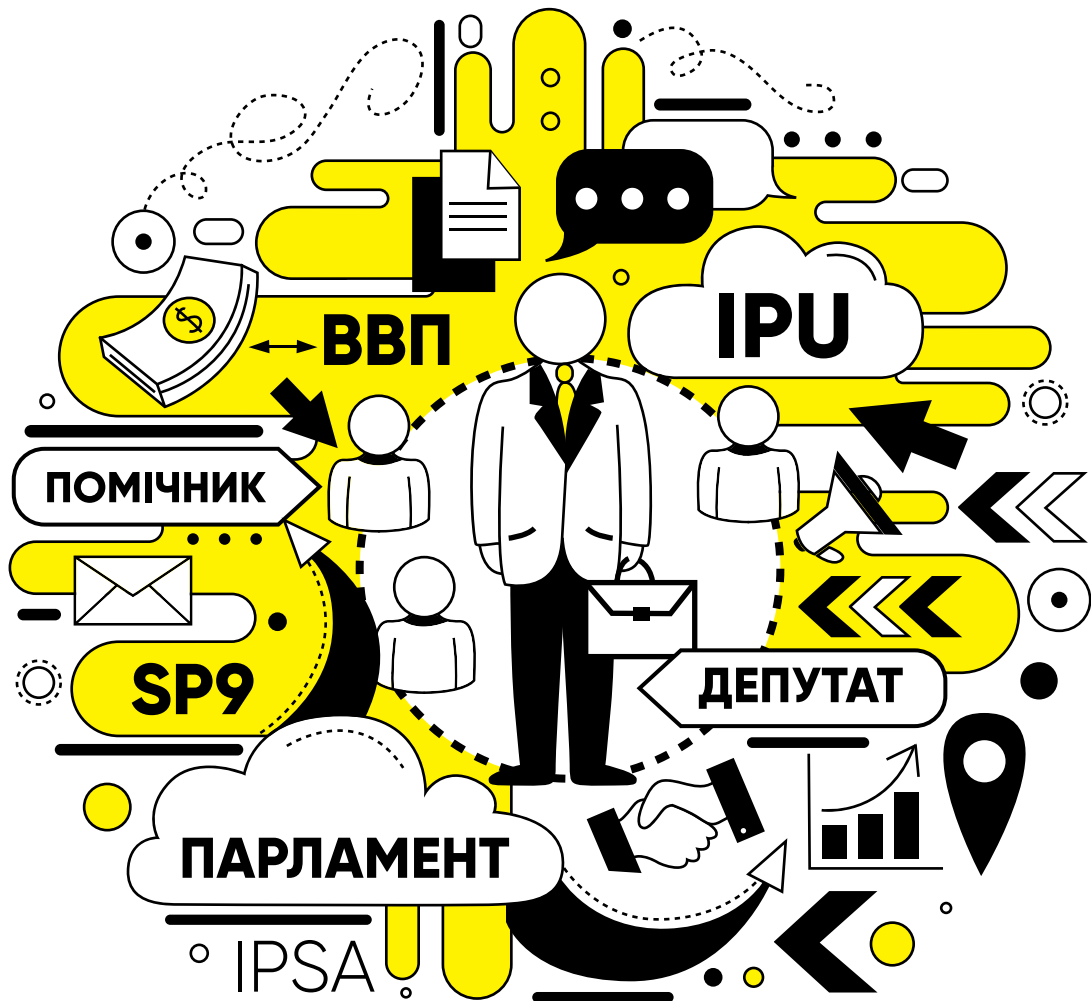
Імплементация рішень парламентських слухань

Відповідальні профільні комітети після проведення парламентських слухань мають підготувати висновки, аналітичні матеріали та проекти постанов щодо схвалення прийнятих рекомендацій на парламентських слуханнях. Постанови Верховної Ради про рекомендації парламентських слухань містять в собі: схвалення рекомендацій, доручення органам виконавчої влади для реалізації відповідних рекомендацій, доручення профільному комітету та міністерству забезпечити контроль за виконанням рішень постанови, доручення парламентській службі про випуск довідкових матеріалів з обраного питання.

Найчастішими процедурними проблемами, з якими стикаються під час організації та подальшої імплементации результатів парламентських слухань, є вибір занадто широкого питання, вирішення якого потребує багато часу, залучення великої кількості експертів та фінансових ресурсів. Але найважливішою проблемою є виконання та контроль за реалізацією рекомендацій парламентських слухань; органи виконавчої та місцевої влади часто не виконують відповідних

доручень через відсутність подальших санкцій.

Підсумовуючи, можна зазначити, що інститут парламентських слухань позитивно відбивається на прийнятті державно-управлінських рішень в інтересах громадянського суспільства, сприяє відкритості та гласності законодавчої гілки влади, парламентські слухання виступають ще одним інструментом громадського контролю. Однак низька ефективність та реалізація рекомендацій парламентських слухань потребує перегляду законодавчо-нормативного регулювання покарання за невиконання відповідних доручень профільними органами та визначення суб'єктів, відповідальних за реалізацію рекомендацій парламентських слухань.



ДЕПУТАТСЬКА РОБОТА

Парламентські помічники

Парламентарі більшості країн світу мають своїх помічників. Їх робота полягає в адмініструванні офісу в окрузі, організації заходів, зустрічей, веденні Фейсбук-сторінки, проведенні дослідницької діяльності в рамках законотворчого процесу, написанні промов. Парламентарі можуть самостійно вирішувати, кого брати в помічники, яких можна наймати на контрактній основі.

У **Литві** член Сейму може мати трьох помічників, що працюють на одну ставку, а також таких, що виконують роботу на громадських засадах. Їхні зарплати залежать від категорії. Асистент депутата Сейму Литви 11 категорії на місяць **може** отримувати "на руки" близько 400 – 500 євро, 12 категорії – 600 – 700. Помічники працюють на півтори – дві ставки.

Загалом у 141 литовського парламентаря **працює** більше 600 помічників на громадських засадах і по три помічники-секретарі. Відповідно до ст. 16 Статуту Сейму Литви член Сейму має право на помічників-секретарів, робота яких оплачується за рахунок державного бюджету, а також помічників, що працюють на громадських засадах. Для того, щоб підвищити зарплатню своїм асистентам, навесні 2015 року парламентарі поставили на порядок денний питання, щоб перевести їх в статус радників. Однак уряд відкинув цю пропозицію.

Помічники членів **Європарламенту** мають **краще** фінансове забезпечення. Такі працівники мають роботу як у власній країні (де європарламентар був обраний), так і в Брюсселі. Тут зарплатня теж залежить від категорії: 1 – 13 категорії виконують адміністративні функції і зарплата складає до 4 765 євро на місяць, 14 – 19 – консультативні із оплатою до 7 700 євро. Для того, аби отримати вищу категорію, помічник повинен закінчити університет чи мати не менш як трирічний стаж професійної діяльності. Загалом у члена Європарламенту може бути до трьох акредитованих помічників. У той час як у своїх країнах депутати можуть наймати необмежену кількість працівників на контрактній основі. У 2008 році Європарламент **прийняв** поправки до статуту щодо прозорості та недискримінації під час оплати праці та тривалості контракту з помічниками членів Європарламенту (мова йде про те, аби не було дискримінації в оплаті праці та умов роботи на рівні країн-членів ЄС).

Вибір помічника є особистою **справою** члена Європейського парламенту, він визначає і роль, і тривалість співпраці. Дехто з асистентів залишається згодом на роботі в інституціях ЄС.

Помічники депутатів у **Великобританії** повинні дотримуватись **правил**, зокрема **реєструвати** свої доходи, подарунки та інші інтереси. Минулого року в країні відбувалася публічна дискусія з приводу того, що таких працівників має підбирати незалежна парламентська інституція. На початку 2015 року в Палаті громад працювало 2 040 людей, з яких 1 776 – на повну ставку. Робота члена британського парламенту може бути оплачуваною, у вигляді стажування або ж волонтерства. У цій країні досить популярним є залучення одного помічника для допомоги двом чи більше парламентарям. Депутати наймають на роботу напряму і погоджують зарплатню відповідно до парламентських стандартів

(адміністративна і виконавча роботи, дослідження). Все залежить від того, де (Вестмінстер чи округ) і скільки працюватиме помічник. Якщо в округах асистенти займаються переважно місцевими заходами, медіа, то вестмінстерський офіс виконує парламентську роботу.

У червні 2015 року вся країна обговорювала **статтю** в "Телеграф" про те, що 129 депутатів найняли на роботу помічниками своїх партнерів чи членів сім'ї. Вважається, що рішення взяти на роботу родичів мотивоване бажанням збільшити виплати. Такі результати дослідження нового **реєстру** інтересів членів парламенту. Це при тому, що в 2010 році було **вирішено** – депутат може взяти тільки одного члена сім'ї, друга чи фінансового партнера в помічники.

Цікаво

Трудова діяльність помічника не завжди зосереджена лише в офісі. Так, 2 липня 2015 року колишня асистентка парламентаря Джорджа Галловея розповіла, що її робота передбачала проживання в будинку члена парламенту, прання та готування їжі.

У Росії стати помічником депутата Держдуми чи Ради Федерації можна і за гроші. Так, непоодинокі випадки затримання помічників, які торгували "посадами". Вартість статусу – 150 - 200 тисяч доларів. Депутати мають право на п'ять оплачуваних помічників. Зарплата на місяць – у середньому до 500 - 600 доларів.

На **сайті польського Сейму** можна знайти інформацію щодо помічників членів парламенту з даними про джерела доходів і т. п. Законодавство Польщі передбачає, що депутат подає маршалу Сейму інформацію про співробітників, які будуть забезпечувати виконання його повноважень, із зазначенням їхніх попередніх місць роботи, джерел доходів (за останні три роки), даних про підприємницьку діяльність. Це є публічним та розміщується на сайті Сейму. Такі вимоги стосуються не лише штатних співробітників депутата, а і його громадських помічників.

У **Болгарії функціонує** Реєстр позаштатних співробітників депутатів, парламентських фракцій та комітетів. Рішення щодо його створення було прийнято після арешту в 2010 році лідера одного з кримінальних угруповань країни. Виявилось, що представник злочинного світу мав посвідчення позаштатного співробітника парламентської комісії з питань освіти.

Депутати Бундестагу **Німеччини отримують** із державного бюджету фіксовану суму на всі витрати, за рахунок якої, серед іншого, фінансується робота помічників та технічних співробітників у Берліні та офісі виборчого округу. Німецькі депутати розміщують на офіційних сайтах детальну інформацію про власну команду таких працівників.

У **США** інформація про помічників конгресменів теж є публічною. Бюджет на оплату таких працівників розподіляється відповідно до населення штату (сенатори з Каліфорнії, яка є найбільшим штатом, отримують більше грошей за сенаторів з Вайомінгу). Члени парламенту можуть самі вирішувати, як

будуть розподіляти кошти на центральний офіс чи офіс у штаті. До прикладу, 535 конгресменів **мають** близько 10 тисяч помічників. На сайті **congressional-staff.insidegov.com** можна знайти інформацію про кожного помічника, його зарплатню, кошти, а на сайті **house-disbursements.findthebest.com** – в порівнянні побачити, скільки конгресмен витратив на асистентів та інші потреби.

Максимальна чисельність помічників **конгресмена** – 18 працівників на повну ставку та 4 на неповну. 46% помічників уже через рік шукають нову роботу, аби заробляти більше грошей. Адже їхня середня зарплата – 30 тисяч доларів на рік. Частково парламентарі мають фінансові можливості для підняття оплати своїм поміщикам, але вони цього не роблять і витрачають кошти на інші цілі.

У зв'язку з тим, що діяльність помічника в Сенаті чи Палаті представників передбачає налагодження контактів із членами парламенту, працівниками, це є хорошим підґрунтям для того, аби потім стати лобістом. Досвід в Конгресі на посаді помічника – привілей у роботі лобіста. Приміром, високооплачувані асистенти (отримують 75% від розміру зарплатні члена парламенту) досить часто через рік після звільнення стають лобістами. Тому в 2007 році було прийнято Акт про чесне лідерство та відкритий уряд, яким передбачено сповільнення перетікання помічників у лобісти. І обмеження стосуються тих працівників, які заробляють як мінімум 75% від зарплатні члена парламенту. Цим людям заборонено протягом року контактувати з офісами та комітетами, де раніше працювали, якщо вони зареєстровані як лобісти. Окрім того, за три дні до початку переговорів про майбутнє працевлаштування помічники повинні повідомляти Етичний комітет.

Зарплати депутатів

Ще донедавна посадовий оклад українського депутата без врахування податків складав 17 тис. грн, а з липня 2014 р. – 6,5 тис. грн. Таке значне зменшення зарплати було досягнуто скасуванням дії певних складових “спецформули” для вирахування оплати праці члена українського парламенту (таких як, наприклад, щомісячна премія і “надбавка за особливий характер роботи та інтенсивність праці”). У квітні 2016 року спікер Верховної Ради Володимир Гройсман своїм розпорядженням підвищив депутатську зарплату до 17 650 грн. З жовтня 2016 року народні депутати отримуватимуть від 36 до 44 тис. грн. В Україні не існує чіткого механізму обрахунку депутатських зарплат. У той час як більшість демократичних країн мають ті або інакші орієнтири та методики у формуванні зарплатної політики законодавців.

Методи обрахунку зарплат у світі: до яких показників “прив’язані” зарплати депутатів

У більшості країн депутатські зарплати визначаються відповідно до різних показників, переважно це шкала окладів державних службовців (**Чехія, Фінляндія, Нова Зеландія, Угорщина,**

Нідерланди, Данія, Польща), трохи рідше – міністерські чи урядові зарплати (**Японія, Угорщина, Чилі, Росія**). У деяких країнах (**Великобританія, Намібія, Бутан**) питанням визначення зарплат опікуються спеціальні незалежні органи.

“Базові показники” для формування розміру депутатських зарплат використовуються в кожній державі по-своєму. Так, у **Франції** базова парламентська зарплата є еквівалентом до середнього між найвищою та найнижчою оплатою праці державних чиновників різних категорій вищого рангу, а у **Бельгії** зарплата депутата прив’язана до початкової зарплати судді Вищого адміністративного суду. У колишніх соціалістичних країнах (**Болгарія, Македонія, Словаччина**) для визначення розміру виплат депутатам орієнтуються на середню місячну зарплату по країні та платять парламентарям як мінімум утричі більше за цей показник.

Що стосується членів **Європейського** парламенту, то до 2009 року вони отримували оплату праці з бюджетів їхніх рідних країн та у розмірі, еквівалентному зарплатні депутатів їхніх національних парламентів. З 2009 р. європейські парламентарі отримують 38,5% від зарплати суддів Європейського суду, при чому таке значне підвищення, за деякими дослідженнями, парадоксально супроводжується зниженням відвідуваності засідань та зменшенням кількості питань, що їх задають депутати на сесіях при незмінних інших показниках їхньої роботи.

У **Великобританії** в 1997 – 2010 рр. підвищення зарплат депутатів Палати общин (нижня палата парламенту) було прив’язане до середнього річного підвищення зарплат чиновників вищого корпусу державної служби. З 2011 р., після гучного “скандалу щодо витрат” 2009 року, за визначення розміру чи підвищення зарплат депутатів, а також за їхні витрати та пенсії, відповідальний окремий незалежний парламентський орган з питань стандартів (Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)).

У **Новій Зеландії** стартовою точкою для обрахування зарплат парламентарів є оклади державних службовців, які виконують схожу за складністю і відповідальністю роботу. Зарплати членів Парламенту **Канади** переглядаються 1 квітня кожного року та прив’язані до індексу річного середнього відсоткового збільшення базової (перед оподаткуванням) заробітної плати у приватному секторі основних населених пунктів країни. Адміністрування парламенту та, зокрема, зарплат депутатів у Канаді здійснює спеціальний комітет – Рада внутрішньої економіки.

Сингапур – лідер серед країн світу із залучення до обрахунку зарплат депутатів показників їхньої результативності в економічному вимірі. Легендарний очільник країни Лі Куан Ю на початку прем’єрства зберігав свою зарплату на найнижчому рівні (близько 3,5 тис. дол./рік), щоб дати суспільству сигнал, що кожен повинен жертвувати та тяжко працювати на благо країни у її важкі часи. Коли у 70-х роках Сингапур вийшов з економічної кризи, то зіштовхнувся з проблемою відтоку найкращих державних службовців та депутатів у приватний сектор. Це стимулювало владу утворити спеціальний орган щодо визначення політики формування зарплат парламентарів і чиновників, зокрема відповідно до показників розвитку державної економіки. Наразі оплата депутатської праці в Сингапурі прив’язана до так званої шкали SR9 (Administrative Service

SR9 Grade): депутати отримують 56% щорічного пакету виплат SR9, розмір якого, у свою чергу, залежить від темпів зростання ВВП.

Цікаво _____

- **У деяких африканських країнах (Буркіна Фасо, Габон, Нігер) депутати взагалі не мають фіксованих зарплат і натомість отримують щоденну платню за кожне відвідане засідання.**
- **Загальносвітова тенденція є такою, що зарплати парламентарів з часом здебільшого зростають. Так, наприклад, за даними Світового банку, у період з 2001 до 2005 року з 22 країн світу лише п'ять незначним чином зменшили розмір окладів депутатів, решта – збільшили. Більш того, незважаючи на світову економічну кризу, з 2008 р. лише 23% з 104 парламентів світу, досліджених у 2013 р. міжнародною організацією Міжпарламентське об'єднання (Inter-Parliamentary Union (IPU), урізали витрати на свої зарплати. Найчастіше збільшення депутатської зарплати прив'язане до коефіцієнту інфляції в країні.**

Рівень зарплат у депутатів різних країн світу і їхнє співвідношення до ВВП

Рівень заробітної плати в депутатів різних парламентів нерівномірний та вираховується з огляду на специфічні для кожної окремої держави показники. Попри ці відмінності, спільним для багатьох країн є одне: законодавці оцінюються як працівники “топ-менеджменту” та мають зарплатні як мінімум вищі за середні по країні.

У таблиці, поданій нижче, відображені заробітки депутатів у різних країнах світу в 2012 – 2013 рр. Ці дані включають розміри базових зарплат без вирахування податків і зборів та без додаткових доплат, премій і пільг. Оскільки в різних країнах рівень доходів і економічного розвитку не є однаковими, як порівняльний критерій зазвичай використовується показник співвідношення річної зарплати депутата до ВВП країни на душу населення. Таким чином, це дозволяє дати оцінку “ціни” депутата для економіки конкретної держави.

Згідно із дослідженням Світового банку в 2007 – 2008 рр., у економічно розвинених країнах (**Великобританія, Канада, Сингапур, Нова Зеландія**) парламентарям платять найбільші зарплати, якщо зважати на абсолютні цифри, однак у той самий час у малорозвинених країнах – найкращі депутатські зарплати з точки зору їхнього співвідношення з ВВП на душу населення. Так, у 2005 р. співвідношення зарплати депутата до ВВП у Нігерії було 10 до 1, в Уганді – близько 36 до одного, у Кенії – 55,5 до одного. В Україні цей показник зменшився з 3,16 у 2012 р. до 0,71 у 2014 р.

Величина зарплат депутатів

КРАЇНА	СЕРЕДНЯ З/П депутата (дол./місяць), 2012 рік	СЕРЕДНЯ З/П депутата (дол./рік), 2012 рік	ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕННЯ за паритетом купівельної спроможності, 2011 рік	СПІВВІДНОШЕННЯ РІЧНОЇ З/П до ВВП
Японія	21 679	260 152	34 316	7,58
Італія	14 749	176 990	34 626	5,11
Австралія	15 791	189 496	41 671	4,55
Канада	12 975	155 707	41 333	3,77
Нова Зеландія	9 431	113 177	31 683	3,57
США	14 113	169 362	49 855	3,40
Україна (2012)	2 187**	26 250	8 295	3,16
Англія	8 588	103 057	34 800	2,96
Німеччина	9 661	115 936	40 980	2,83
Ірландія	9 732	116 786	42 946	2,72
Швеція	8 340	100 088	41 763	2,40
Франція	6 948	83 380	36 264	2,30
Норвегія	9 859	118 311	61 896	1,91
Литва*	3 158,33	37 900	23 556	1,61
Швейцарія	6 672	80 070	51 302	1,56
Польща	2 750	33 000	21 748	1,52
Іспанія	3 544	42 532	31 732	1,34
Чехія*	2 775	33 300	26 733	1,25
Болгарія*	1 404,83	16 858	15 705	1,07
Румунія*	1 395,50	16 746	17 236	0,97
Угорщина*	1 702,17	20 426	22 146	0,92
Росія	1 082	12 985	22 570	0,58
Україна (2014)	500***	6 000	8 508****	0,71

ПРИМІТКИ:

* дані по з/п за 2013 рік, GDP per capita, PPP за 2012 рік

** розраховано за курсом 8 грн/дол.

*** за курсом – 13 грн/дол.

**** дані щодо ВВП за 2013 р. Джерела: IPSA, Reviewing MP's pay and pensions, Oct., 2012; World Bank, GDP per capita, **PPP (constant 2011 international, \$)**

Цікаво _____

У контексті оплати праці депутата, важливим є також питання: “Чи може низький рівень зарплати призвести до росту корупції серед депутатського корпусу?” Власне, науково доведеного прямого універсального зв'язку між рівнем зарплати та корупцією серед депутатів не існує. Так, наприклад, в Італії найвищі серед країн Південної Європи депутатські зарплати, однак й рівень корупції у публічному секторі, за даними Transparency International, у рази перевищує аналогічний рівень у країнах-сусідах.

Депутатські пільги у світі

Як правило, набір додаткових виплат для парламентарів є доволі стандартним для різних країн. Вони поділяються на два типи – **фіксовані щомісячні виплати** на виконання депутатських функцій та **відшкодування витрат**, які прив'язані до конкретних сум, що були витрачені на певні потреби. Як і в Україні, депутати більшості демократій мають право на власний офіс у будівлі парламенту та, трохи рідше, на приміщення у своєму окрузі, на оплачуваних з державних коштів асистентів (у **Бельгії** – право на одного помічника, у **Австрії** – на трьох). Житлом забезпечуються зазвичай спікери парламентів (**Франція, Бельгія**), у більшості ж випадків держава надає (іноді – лише на час сесійних засідань) безкоштовні приміщення для депутатів, які орендуються або перебувають у власності держави (**Швеція, Словаччина, Словенія, Румунія, Туреччина, Ізраїль**).

Не у всіх країнах депутати можуть вільно користуватися послугами державного автотранспорту – у **Великобританії, Японії, Чехії, Чилі** це дозволено лише спікерам, лідерам опозиції чи головам комітетів. Державна охорона – це відносно рідкісний привілей для депутатів країн демократичного світу. Її можуть призначити у особливих випадках або лише для тих парламентарів, які займають високі посади, наприклад спікерів. Зазвичай депутатська кореспонденція є безкоштовною, якщо вона надсилається з будівлі парламенту. Ті ж умови, як правило, відносяться до використання телефонного зв'язку, але на більш обмеженій основі та існують певні ліміти на кількість дзвінків.

Цікаво

Деякі пільги, які пропонуються депутатам їхніми державами, доволі оригінальні. Наприклад, у Канаді, Швеції, Великобританії діють безкоштовні або за заниженою вартістю дитячі садки для дітей депутатів, які працюють до пізнього вечора, та розташовані у безпосередній близькості до будівель парламенту. Також депутати можуть мати право на такі додаткові привілеї, як страхування (Хорватія, Еквадор, Норвегія, Європейський парламент), мовні й комп'ютерні курси (Бельгія, Канада, Данія, Швеція), гранти для поїздки на навчання за кордон (Швеція) тощо.

У невеликій кількості країн зарплати депутатів звільняються від оподаткування (Єгипет, Марокко, Кіпр, Індія), але у більшості випадків оподаткуванню не підлягають лише додаткові виплати депутатам. У багатьох державах (Австрія, Бельгія, Канада, Хорватія, Франція, Німеччина, Великобританія) депутатські пенсії мають свої особливі схеми розрахунку, відмінні від пенсійних схем для інших громадян чи, наприклад, держслужбовців. Однак зазвичай для того, щоб отримувати парламентську пенсію, необхідно мати мінімальний стаж виконання обов'язків депутата – у Німеччині – 8 років, у Швеції – 5 років, у Індії – 4 роки або дворазове обрання до парламенту.

Депутатські пільги у Швеції

Як і у інших європейських країнах, у Швеції існує підвищений інтерес до витрат на депутатське життя – адміністративний відділ парламенту отримує в середньому від 3 до 4 запитів на тиждень щодо питань, які стосуються розподілу грошей шведських платників податків на потреби народних обранців. Шведські депутати, які живуть далі ніж за 50 км від центру Стокгольма, мають право на безкоштовну оренду будинку, який перебуває у власності держави. У Стокгольмі є близько 250 таких квартир. Однак лише парламентські партії вирішують, які саме їхні члени будуть користуватися цією пільгою, потім подають заявку з прізвищами тих, хто претендує на таке окреме приміщення. Типова квартира для депутата має 40 – 50 квадратних метрів та стандартну обстановку, за її ремонт і справність техніки відповідає держава. Парламентарі також мають право поселитися разом зі своїми сім'ями, але за це вони мають платити щомісячну фіксовану ренту.

Ще однією можливістю на проживання у столиці для шведського депутата є так звані "ліжко-місця" (англ. Bedsits) всередині самої будівлі парламенту. Це ще більш бюджетний варіант, який надається переважно молодим народним обранцям. Таким чином, замість того, щоб брати роботу додому, політичні партії дають можливість своїм молодим членам працювати і ночувати на роботі. Такі приміщення більше схожі на студентський гуртожиток з невеличкою спальнею й одномісним ліжком, спільною кухнею та душовими.

Існує добова норма для покриття дорожніх витрат для депутатів, які представляють округи поза Стокгольмом. Це орієнтовно 110 крон на день (близько 200 грн) для покриття дорожніх витрат, з ночівлею добові складають близько 360 крон (700 грн).

Цікаво, що до 90-тих років шведські парламентарі взагалі не мали права на поселення, оплачуване державою. Вони зазвичай спали на диванах у своїх кабінетах.

Усі витрати на функціонування Риксдагу знаходяться у віданні Ради парламенту, яка складається з 10 депутатів. Вона встановлює правила, які потім затверджуються на парламентській сесії. Витрати на виконання функцій депутата відшкодовуються, але окремі народні обранці не отримують цих грошей на руки. Замість цього щомісячна сума надається державою парламентським партіям, які, у свою чергу, розподіляють гроші між своїми членами, щоб покрити витрати на помічників, утримання регіональних офісів тощо. Власне, багато депутатів однієї партії спільно користуються послугами тих самих працівників – помічників, секретарів, дослідників. У Риксдазі немає барів, як, наприклад, у Вестмінстерському палаці (Великобританія), але народні обранці можуть дозволити собі келих вина чи пива у парламентському ресторані. Окрім того, у будівлі є басейн і сауна для відпочинку після важкого робочого дня.

Відпочинок та відпустки парламентарів

Соціальний пакет для парламентарів у різних країнах світу різниться. Якщо в пострадянських ще збереглися санаторії, курорти, які утримуються державою для відпочинку держслужбовців, компенсації за путівки, то в ЄС, США, Канаді та інших країнах такої практики немає. Хоча і там парламентарі знаходять можливість відпочити за суспільний кошт.

У **США** члени Конгресу та Сенату отримують зарплатні та компенсації. Додаткових виплат за відпустку чи пільгових путівок немає. У документах Конгресу, Сенату не існує згадок про компенсацію за **відпустки** чи про виплати на час відпустки членам парламенту. Законом від 1970 року в Конгресі **визначено** 5-тижневу літню перерву в роботі парламенту. Кожен його член сам визначає, чим займатись у ці дні. Переважно це робота у своїх виборчих округах. Депутати Палати представників отримують свою зарплатню і в час відпустки. Журналісти **порахували**, що платникам податків це коштує 9,39 млн доларів.

У **китайському** парламенті питання відпустки неактуальне через специфіку роботи. По-перше, там засідає більше 15% мільярдерів. По-друге, Китайське народне зібрання представників складається з 2987 членів. Збираються вони на кілька днів раз на рік (переважно навесні на 10 – 14 днів).

В **Європарламенті** з 25 липня по 30 серпня не відбуваються засідання, сесії, комісії. Депутати відпочивають. Відпускну виплат чи пільг на путівки в них немає. Але є можливість використувати кошти, передбачені для роботи помічників (близько 4 тисяч євро щомісячно, які не особливо контролюються).

Громадяни скаржаться на те, що парламентарі в країнах Європи мало працюють. Так, у **Франції** президент нарікав на те, що парламент працює не надто швидко, що має канікули, як діти у школі, хоча повинен працювати.

У **Великобританії** щороку в Палаті громад кількість засідань **зменшується**, а кількість вихідних зростає. Так, парламент засідає 140 – 150 днів на рік. Його навіть назвали “лінивим”. Члени британського парламенту отримують фіксовану зарплатню, останнім часом йдуть розмови про її 10% збільшення. Пільг чи відомчих санаторіїв немає.

Депутати полюбляють відпочивати за рахунок спонсорів, організацій. Так, у січні 2015 року в Британії розгорівся скандал навколо члена парламенту Джеймса Арбутнота, який за п’ять місяців здійснив поїздки до Канади, Ізраїлю, Іспанії, Туреччини, Тайваню, пропустивши засідання Палати громад. За цей час він виступав у парламенті тільки протягом трьох днів. Ці п’ять поїздок коштували 10 912 фунтів і були оплачені різними групами та міжнародними інституціями.

У 2011 році в Британії обговорювали ситуацію з відпочинком у Тоскані прем’єр-міністра Девіда Кемерона. Він відвідав місцеве кафе, де його не поспішали обслуговувати. Коли ж він сам забрав замовлені дві чашки капучино і розрахувався, то забув залишити чайові. Потім він знову прийшов у кафе і таки залишив чайові. Тоді в британській пресі обговорювався відпочинок прем’єр-міністра, який зупинився в старовинній віллі Петроло в Тоскані. Перебування там Девід Кемерон оплачував самостійно.

Канадські парламентарі мають відпустку з кінця червня до кінця вересня. Цей час більшість з них **проводить** у своїх округах, з родинами або за партійною роботою.

Канадські парламентарі теж полюбляють їздити за кордон за чужий рахунок. Зокрема, в 2011 році 172 депутати здійснили оплачених спонсорами подорожей на 1,9 мільйона доларів. Найдорожчою **виявилась** подорож тодішнього парламентаря Джона Маккалема. Йому та його дружині Міжнародна азійська асоціація оплатила 10-денну поїздку до Китаю на “торгову місію” в розмірі 28 741 дол.

Про спонсорські подорожі говорили і в 2015 році. Так, відповідно до річного **звіту** Мері Доусон, членкині комісії з дослідження конфлікту інтересів у парламенті, канадські депутати їздять за кордон за кошти іноземних університетів, дослідницьких центрів, інститутів, а найбільш активними спонсорами є організації з Ізраїлю та Тайваню. Так, новий демократ Дон Девіс у 2012 році провів 13 днів разом з дружиною в Ізраїлі, які коштували Центру ізраїльських та єврейських справ більше 10 тисяч доларів. Консерватор Рас Хієберт у 2014 році здійснив п’ять проспорованих подорожей, які тривали 38 днів. До Тайваню (15 днів), Франції (5 днів) та Туреччини парламентар брав дружину. Вартість подорожей – 26 тисяч доларів.

У **Російській Федерації** депутати мають оплачувану відпустку на 42 дні. У цей період депутати Держдуми масово **скупували** путівки в російські державні санаторії та санаторії окупованого Росією Криму. Причина цікавості до таких санаторіїв – заборона частині парламентарів виїжджати в Європу, а також обмеження фінансування підвідомчих оздоровних закладів. Від цього страждають інші службовці Держдуми, помічники депутатів, на яких не вистачає путівок.

Депутати Держдуми мають право за рік провести в оздоровчих комплексах, пансіонатах і будинках відпочинку 49 днів з фіксованою ціною чи 24 дні у випадку санаторно-курортного лікування. У 2015 році для них ціни складали від 160 до 400 рублів за добу (8 – 15 відсотків від реальної вартості). У них є вибір з 32 місць відпочинку. Найдорожчий – “Барвіха” на Рубльовці (1 892 рублі в добу для депутата) та санаторій “Сочі” (1 005 рублів на добу для депутата). У той час як для інших людей один день перебування в санаторіях чи місцях відпочинку управління справами президента коштує від 3 тисяч рублів за добу.

У **Чеченській Республіці** право відпочинку депутата закріплене в конституційному **законі**. Він може мати 45-денний відпочинок з оплаченою путівкою або грошовою компенсацією за її невикористання.

У **Молдові** весняно-літня сесія закінчується наприкінці липня і відпустка у парламентарів триває до вересня. Депутати отримують відпускні в розмірі більше 1 000 доларів (голови комісій отримують на 100 – 150 доларів більше). Вони мають право на 36-денну відпустку щороку. У червні 2015 року парламентарі вирішили не збиратись на пленарні засідання у зв'язку з їхньою роботою під час другого туру місцевих виборів.

Для членів Палати представників та сенаторів **нігерійського** парламенту, окрім коштів на транспорт (8 000 доларів), домашніх працівників (8 000 доларів), відпочинок (3 000 доларів), гардероб (2 000 доларів) та ін., щороку виплачується й 4 000 доларів на відпустки. Їх вони мають чотири рази на рік.

Діти депутатів у парламенті

В **українському** парламенті нового скликання багато молодих жінок репродуктивного віку. Якщо вони вирішать стати матір'ю, то брати з собою дітей на роботу, мати окремо кімнату для годування, сповивання чи для залишення під наглядом дітей у Верховній Раді не вийде. На відміну від Європейського парламенту в українському таких зручностей просто немає. І, якщо говорити західною термінологією, український парламент важко назвати “family or child friendly”, тобто дружнім до сім'ї, дитини.

У розвинутих країнах світу вже десятки років працюють так звані “ясла” в стінах парламенту. Вони відкриті не тільки для дітей членів парламентів, а й для малюків працівників будівлі та, буває, й для відвідувачів. Адже за останні 30 років спостерігається значне зростання кількості жінок у парламентах західних країн, деякі з них народжують дітей під час свого депутатства. Починаючи з 1990-х частина батьків-депутатів почала брати на засідання парламенту дітей з собою. Тоді ж почалося лобіювання відкриття дитячих кімнат, ясел у стінах парламенту.

Цікаво

З 2010 року Європейський парламент став центром уваги для фотографів, коли італійська депутатка Лічія Ронзуллі прийшла на засідання з маленькою донечкою Вікторією, якій було шість тижнів, в слінгу. Парламентарка була здивована реакцією публіки. “Ми працювали багато в Європарламенті над правами жінок, але це не викликало такого інтересу в медіа. Коли ж я прийшла з моєю дитиною, всі хочуть брати у мене інтерв’ю”, – зауважила Лічія Ронзуллі. Згодом вона продовжувала відвідувати засідання Європарламенту з дитиною, привертаючи таким чином увагу громадськості та колег-депутатів до проблеми поєднання жінкою роботи та догляду за дитиною.

В **Європарламенті** ясла відкрили для дітей його членів, чиновників та інших працівників, що працюють у цій структурі в Брюсселі. Сервіс приймає малюків віком від трьох місяців до чотирьох років. В Європарламенті також є “Родинна кімната” для дітей, які супроводжують своїх батьків під час місії в Європарламенті.

В **єстонському** парламенті передбачена спеціальна кімната для дітей депутатів та чиновників канцелярії. Спершу планувалось переробити кімнату для куріння під дитячу кімнату, але потім вирішили зробити її поблизу з їдальнею.

Відкритою для всіх бажаючих є дитяча кімната в Парламенті **Шотландії**. Громадські ясла в цій структурі вважаються важливою частиною становлення відкритого та доступного парламенту. Одним із завдань створення ясел є догляд за дітьми, батьки яких відвідують шотландський парламент. Дитяча кімната, де працюють кваліфіковані фахівці, відкрита для малюків віком від шести тижнів до п’яти років. Графік роботи – з 8:00 до 18:00 щодня, з понеділка до п’ятниці. У Шотландському парламенті розроблена і затверджена навіть політика ясел. Зокрема, передбачається, що послуги ясел потрібно замовляти заздалегідь, дітей вчасно забирати, а також для відвідувачів парламенту перебування дітей в яслах – безкоштовне. Для інших – 4 фунти за годину чи півгодини.

У Парламенті **Нової Зеландії** ще на початку 1990-х років депутатка Ліз Теннант пролобіювала створення дитячої кімнати, яку назвали “Гральний будинок” (PlayHouse). У 2007 році Палаті представників **австралійського** парламенту громадські організації порекомендували стати місцем, дружнім для годування груддю. І вже через рік відбулось відкриття двох кімнат для годування груддю, зціджування молока. Доступ до будівлі передбачався для членів парламенту та працівників будівлі.

Скандальною виявилась історія з існуванням дитячої кімнати в стінах **британського** парламенту. Так, створення ясел за 750 тисяч фунтів певні політики назвали “гротескним даремним витрачанням бюджетних коштів”. Виявилось, що в садочку перебуває тільки 15 дітей, хоча він розрахований на 40 дітей членів всіх палат парламенту та інших його працівників. При цьому витрати на переобладнання на дитячий садок одного з найпопулярніших барів у Лондоні біля Вестмінстерського палацу, меблі і устаткування були покладені на платників податків, у той час як батьки давали стандартну для Лондона плату – 300 фунтів на місяць чи 10 фунтів на день. Основною причиною розтрата було названо

запуск проекту без вивчення попиту на садочок та впливу на державну казну.

Також скандальним був випадок у Палаті громад **канадського** парламенту в 2012 році, коли депутатці з Квебеку Сані Хассані сказали забрати тримісячного сина із зали засідань, поки слухалось питання щодо легалізації носіння зброї.

Як повідомили нам у парламентах **Бельгії** та **Франції**, в них відсутні спеціальні дитячі кімнати чи інші приміщення для перебування дітей.

Парламентські бібліотеки

США

Бібліотека Конгресу – одна з найбільших бібліотек у світі за площею книгосховищ, має три будівлі, заснована у 1800 році. Нараховує близько 158 млн найменувань на 470 мовах світу, серед яких – книги, журнали і газети, карти, манускрипти, фільми, звукозаписи тощо. Слугує потребам членів Конгресу США (обох палат – Палати представників та Сенату), але де факто є національною бібліотекою США з вільним для громадян доступом. Інтер'єри бібліотеки такі ж вражаючі, як і колекції книжок, ця будівля є прикладом американського неокласичного стилю. Підземні тунелі поєднують усі три будівлі бібліотеки. У 2013 році бібліотека надала відповіді на більш ніж 636 тис. запитів від конгресменів та доставила до парламенту близько 23 тис. книжок зі своїх колекцій.

У бібліотеці є спеціальний відділ виключно для потреб депутатів Конгресу – Дослідницька служба Конгресу (The Congressional Research Service (CRS)). Вона забезпечує політичний і правовий аналіз/експертизу для комітетів і членів обох палат парламенту США. Серед її послуг:

- доповіді з основних питань поточної політики;
- конфіденційні доповідні записки та рекомендації;
- семінари та практикуми;
- експертні висновки;
- відповіді на індивідуальні запити.

У США є також окремі закриті бібліотеки лише для членів парламенту та їхніх помічників. Доступ до них може бути наданий також для акредитованої преси.

Бібліотека Палати представників (House Library)

Для потреб нижньої палати парламенту діє окрема так звана Бібліотека Палати представників. З 1972 року вона слугує офіційним сховищем усіх законодавчих документів Палати представників з часів першого скликання парламенту США. Колекція бібліотеки включає:

- більше 200 тис. друкованих джерел;
- цифрові бази даних щодо новин і різної інформації про Конгрес;
- дані щодо законодавства і законопроектів, слухань у комітетах, парламентських дебатів, голосувань депутатів на засіданнях;
- журнали та газети про Конгрес і його діяльність;
- законодавчі та юридичні довідники;
- книги авторства депутатів;
- Бібліотека Сенату (United States Senate Library);
- Місія та колекція аналогічна до Бібліотеки Палати представників.

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

Для депутатів парламенту Великобританії функціонують окремі закриті для громадськості бібліотеки, що знаходяться у його стінах.

Бібліотека Палати лордів

Доступна лише для депутатів та їхніх помічників. Бібліотечний фонд нараховує 60 тис. книжок і журналів, а також електронні ресурси і газети. Регулярно використовується 400 членами верхньої палати британського парламенту. Приміщення бібліотеки також слугують як конфіденційний простір – для розмов, переговорів та обговорень поточних питань життя парламенту. “Кімната королеви” – основна точка бібліотеки, тут розміщені комп’ютери, списки доступної літератури, а також перебуває персонал – бібліотекарі, науковці та інші допоміжні працівники, які здатні проконсультувати члена парламенту щодо пошуку необхідної йому інформації.

Бібліотека Палати громад

Бібліотечний фонд нараховує 350 тис. книжок, не враховуючи журнали і газети. Доступна для депутатів і їхніх помічників. У бібліотеці також є день відкритих дверей для бібліотекарів та працівників інформаційних служб країни.

Основне завдання бібліотеки – науково-дослідницьке – надавати неупереджені інформаційні та дослідницькі послуги для членів парламенту та їхніх співробітників на підтримку парламентських обов’язків. Бібліотека відповідає на сотні запитів щодо конкретної інформації кожного тижня. Основний продукт бібліотеки – короткі дослідницькі матеріали, які регулярно друкуються і публікуються на парламентському сайті та містять: огляд основних фактів з різних тем, зокрема, що стосуються законодавства, яке розглядається парламентом.

Етапи розвитку бібліотеки:

1. Спочатку бібліотека була “класичним місцем” – у ній зберігалися книжки, до полиць з якими мали доступ парламентарі.
2. У 20-му столітті вимоги часу змінилися – законодавці стали потребувати більше експертних ма-

теріалів (статистики, фахових висновків, коротких інформаційних даних щодо широкого спектра питань), аніж книжок. Щоб адаптуватися до таких потреб, бібліотека почала надавати експертні, науково-дослідницькі послуги: найняла штат із науковців, юристів, експертів із законодавства, конституційних і статистичних питань, економістів. Їхнім завданням було зібрати інформацію щодо всіх питань, які цікавили депутатів.

3. З 2005 року і до сьогодні бібліотека має таку філософію: "Депутат вже не має потреби йти до нас, а бібліотека натомість прийде до нього". Коли після виборів нові депутати вперше переступають поріг парламенту, до них приходить індивідуальна пропозиція від бібліотеки: перелік доступних ресурсів та опитувальна форма – який вид послуг парламентар бажає отримати від бібліотеки.

Бібліотека:

- розкладає свої матеріали в різних куточках парламенту, де депутати можуть їх побачити і переглянути;
- проводить зустрічі з групами депутатів або індивідуально з метою виявити їхні потреби в інформації та надати відповідні послуги;
- розміщує свої рекламні листівки та оголошення щодо презентацій у місцях, де вони можуть потрапити на очі депутатам, наприклад у ліфтах;
- запрошує до себе на презентації та консультує членів команди депутатів, які працюють у округах.

Депутатська недоторканність

Депутатська недоторканність ("імунітет", "свобода від арешту", "звільнення від відповідальності") не дає можливість притягнути парламентаря до відповідальності за його політичну діяльність, навіть якщо вона має ознаки злочину чи правопорушення. Імунітет покликаний надавати незалежність та свободу депутату для безперешкодного здійснення своїх обов'язків.

В Європі більшість національних правничих систем надають подвійний захист для членів парламенту:

- відсутність відповідальності за голосування, дії, вираження поглядів, думок під час виконання своїх професійних обов'язків (non-liability);
- заборона переслідування, арешту, проведення слідчих дій щодо члена парламенту без згоди парламенту (inviolability).

Якщо перший вид захисту переважно без терміну дії недоторканності і жодних інших обмежень, то другий передбачає випадки зняття недоторканності за певних обставин і має термін дії депутатського мандата.

Ще в **Стародавньому Римі** трибуни могли насолоджуватись особливою протекцією, щоб вільно виконувати свої функції. Історичні коріння парламентської недоторканності в **Європі** сягають 1397 року, коли Палата громад англійського парламенту видала білль щодо обурливої фінансової поведінки короля Річарда Другого та його двору. Автор цього документа, член Палати громад Томас Хексі був згодом засуджений до страти через зраду. Завдяки тиску Палати громад вирок не був виконаний і перед депутатом перепросили. Ця подія підштовхнула переглянути права членів парламенту обговорювати і дебатовати важливі питання в повній автономії і свободі без втручання Корони. Недоторканність, у розумінні неможливості переслідування за те, що говориш, робиш в парламенті, була прописана в Біллі про права трьома століттями пізніше.

У **Франції** після революції недоторканість членів парламенту була узаконена Декретом від 23 червня 1789 року, погоджена за пропозицією Мірабо, а через рік було прийнято ще один Декрет, згідно з яким члени французької Національної асамблеї не могли бути звинувачені без її дозволу.

Загалом, в **Європі** недоторканність стосується переважно парламентарів. Однак у **Бельгії**, до прикладу, недоторканими також є міністри, члени місцевих рад. У Нідерландах члени парламенту не мають такого привілею.

У більшості розвинутих країн недоторканність закріплена конституційно, однак у кожній є свої особливості її набуття, дії та зняття. Імунітет зазвичай діє протягом строку повноважень парламенту з дня обрання чи з дня складання присяги. В **Австралії, Великобританії, Іспанії, Ірландії, Мальті та Канаді** недоторканність розповсюджується лише на цивільні справи; в **Австрії, Німеччині, Латвії та Словаччині** – на цивільні та адміністративні правопорушення; у **Молдові** – на всі правопорушення, окрім спеціально визначених законом. Наприклад, в **Австрії, Грузії, Туреччині, Франції та Португалії** недоторканим є не тільки депутат, а і його будинок з офісом, у **Бельгії** імунітет мають депутати та міністри регіональних рад, у **Німеччині** він діє лише на депутатів нижньої палати. Цікавим моментом є пункт щодо того, якщо на кандидата в депутати вже заведена кримінальна справа до отримання мандата, то в **Польщі, Великобританії, Естонії та Фінляндії** кримінальне провадження не зупиняється, а в **Данії, Греції, Німеччині, Угорщині та Чехії** припиняється після набуття статусу, однак може бути продовжене за рішенням парламенту.

Наразі у світовій спільноті йдуть дебати щодо парламентської недоторканності. Дехто називає її анахронізмом, застарілою та такою, що суперечить фундаментальним принципам конституційного права. Інші переконують, що причина, за якою недоторканність є в конституціях багатьох країн, досі існує. На думку Венеціанської комісії Ради Європи у країнах, де дотримуються верховенства права та функціонують демократичні інституції, імунітет не потрібен, тому що ризик втручання в діяльність законодавчого органу дуже низький, водночас у країнах перехідного типу, де демократія лише на етапі розбудови, депутатів варто убезпечувати від переслідування з політичних мотивів та послаблення законодавчої гілки влади, адже звинувачення висуває судова чи виконавча влада. Також недоторканність захищає опозицію від утисків з боку правлячої більшості, членів парламенту від політичних переслідувань та судових рішень з політичних мотивів. Натомість експерти зазначають, що будь-який

від імунітету порушує принцип єдності перед законом як ключового компонента верховенства права; мотивує осіб, що вчинили злочин, бути обраними; дискредитує законодавчу гілку влади та сприяє політичній корупції.

В **Україні** депутатська недоторканність визначена в Конституції України (ст. 80) та Законі України "Про статус народного депутата України" (ст. 27) тлумаченнями Конституційного Суду України.

Відповідно до чинного законодавства народному депутату України гарантується недоторканність на весь строк здійснення його повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, житлового чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Недоторканність може бути знята рішенням Ради за запитом Генерального прокурора до її Голови (українські прецеденти: Сергій Власенко, Ігор Марков, Сергій Мельничук, Сергій Ключев).

Особливості зняття депутатської недоторканності

У той час як деякі країни обмежують недоторканність кримінальними злочинами, у **Бельгії, Німеччині, Франції, Італії, Латвії, Іспанії** розширюють її до адміністративних, цивільних чи дисциплінарних порушень. В **Ірландії** за такі злочини, як зрада, кримінальне правопорушення, порушення громадського порядку, дозволено засуджувати без згоди парламенту. У **Португалії** не можна скористатись недоторканністю, якщо за навмисне порушення закону передбачається від трьох років в'язниці. У **Швеції** з недоторканності парламентарів виключені кримінальні правопорушення, що караються ув'язненням від двох років. В **Австрії** ж порушення, які чітко не відносяться до політичної діяльності члена парламенту, виключені з поля недоторканності.

Вимога попередньої згоди парламенту на проведення слідчих дій не є обов'язковою в певних країнах. Так, у **Бельгії** і **Франції** для допиту, обшуку та конфіскації не потрібна попередня згода парламенту. Також недоторканність знімається у випадку, коли депутат був затриманий під час скоєння злочину, тобто його спіймали "на гарячому" ("in flagrante delicto"). Це правило поширене практично у всіх державах Євросоюзу, окрім **Естонії, Ірландії, Нідерландів** та **Об'єднаного Королівства**.

У країнах **Європейського Союзу** парламент відповідальний за зняття недоторканності. Винятком є **Кіпр**, де за це відповідає Верховний суд. Подання на зняття недоторканності в **Німеччині, Угорщині** та **Швеції** робить прокурор, в **Іспанії** – голова Верховного суду, в **Румунії** – міністр юстиції. Переважно питання ухвалюється простою більшістю голосів членів парламенту. У той час як в **Польщі** це має бути абсолютна більшість голосів, а у **Швеції** – 5/6 від тих, хто голосував.

У **Чехії, Словаччині** та **Литві** практично всі подання підтримані парламентами, у той час як у **Греції**

протягом 2000 – 2011 років зі 179 подань, які пройшли дебати в парламенті, лишень 31 було підтримано. Члени **Європейського** парламенту також мають недоторканність, яка поширюється на їхні слова та дії під час виконання професійних депутатських обов'язків. У них є імунітет від затримання та судових розглядів, окрім випадків затримання на місці злочину (in flagrante delicto). Недоторканність можна зняти заявою уряду будь якої країни-члена ЄС, поданої до голови Європейського парламенту; далі її розглядає профільний комітет, надає експертні висновки і Європарламент приймає рішення.

У **США** недоторканність не допоможе у випадку скоєння кримінального злочину, корупційного діяння, підозри у вчиненні державної зради. У той самий час в **Індії** недоторканність є абсолютною.

Зазвичай міжнародна практика процедури зняття недоторканості є стандартною (за винятком окремих національних особливостей): генеральний прокурор ініціює кримінальне провадження проти депутата парламенту → генеральний прокурор чи міністр юстиції відправляє подання (з доказами щодо вчинення злочину) про зняття/призупинення на час слідства депутатської недоторканності до голови парламенту → голова парламенту передає подання голові профільного чи спеціально створеного тимчасового комітету → комітет надає експертний висновок та включає питання до порядку денного → парламент розглядає питання та голосує за/проти зняття/призупинення на час слідства депутатської недоторканності. Як правило, у подальшому такі справи розглядає Верховний суд.

Міжнародний досвід зняття депутатського імунітету

Гучними можна назвати справи щодо позбавлення парламентського імунітету лідерки ультраправої націоналістичної партії "Національний фронт" Марін Ле Пен з **Франції**, депутатки Європейського парламенту. У 2010 році вона на мітингу порівняла мусульман із німецькими нацистами під час Другої світової війни. У 2013 році за запитом міністра юстиції Франції Європарламент позбавив її депутатської недоторканності.

У жовтні 2013 року шістьох членів **грецького** парламенту від ультраправої партії "Хрісі Авгі" було позбавлено депутатської недоторканності у зв'язку зі справою щодо вбивства музиканта, активіста антифашистського руху. Улітку 2014 року в Греції лідера Нікоса Міхалолякоса та двох депутатів крайньо-правої партії "Золотий світанок" позбавили недоторканності за обвинувачення у створенні злочинного угруповання.

Восени 2013 року прем'єр-міністра **Італії** Сільвіо Берлусконі виключили із Сенату та автоматично позбавили недоторканності через податкові зловживання його компанії.

Міжнародний досвід організації управління парламентської служби

Парламентська служба (parliamentary service) – службовий апарат парламенту або окрема його частина (дослідницько-аналітична), що виконує функції адміністрування законодавчого процесу; забезпечення ефективного функціонування парламенту; підготовки аналітичних документів, фінансових звітів, управління документообігом та архівацією; надання бібліотечних та інформаційно-комунікаційних послуг. У розвинутих демократіях парламентська служба також може виконувати функції управління спадщиною, матеріально-технічного забезпечення та створення безпеки на території. Парламентська служба має на меті забезпечити ефективну роботу депутата та допомагає у здійсненні всього законодавчого процесу та дотичної діяльності. Відомо, що за браком часу депутати не в змозі глибинно дослідити всі питання, що розглядаються парламентом, та підготувати якісні закони в усіх сферах суспільного життя, саме тут на допомогу приходять парламентські служби, які швидко та якісно проводять дослідження з окремих тем. Парламентські служби зазвичай надають різноманітні інформаційні та аналітичні послуги. Серед них:

- бібліографічний пошук;
- матеріали про законодавчу діяльність окремих органів;
- тлумачення міжнародного законодавства;
- аналітика соціально-політичних подій в країні та за кордоном;
- надання різноманітної статистичної інформації.

Відносно структурної організації парламентських служб зазвичай дотримуються такого розподілу: керівний орган, аналітичні групи з окремих питань (політика, право, економіка, європейські дослідження тощо) і сервісний апарат, що займається документацією та архівацією. Також окремо можна виділити прес-службу, службу безпеки, IT-відділ, відділ кадрів, департамент фінансів та бухгалтерії (внутрішній аудит). Усі структурні одиниці Апарату можна поділити на три види, відповідно до функціонального призначення: 1) політичні (секретаріати керівництва парламенту, комітетів та депутатських фракцій, особисті помічники парламентарів); 2) експертно-аналітичні (дослідницькі служби, бібліотека, видавництво, правовий відділ); 3) матеріально-технічні (господарська частина, документальний та кадровий відділи, комп'ютерне забезпечення). Інформаційно-дослідницькі служби парламентів випускають наступні продукти:

- інформаційні матеріали (інформаційні документи про сформовані практики в окремій галузі);
- аналітичні звіти (аналіз конкретної проблеми);
- матеріали про світові практики (порівняльний аналіз законодавства і політичних практик в окремій країні або групі країн);

- аналітична інформація (узагальнена інформація у вигляді огляду з поточних питань, що регулярно оновлюється);
- документи (пошук окремих документів або витягів з них);
- експертні матеріали (експертна аналітика з окремих питань);
- матеріали симпозіумів, конференцій, семінарів та публічних лекцій;
- огляди (огляд довідкових матеріалів та публікацій на певну тему);
- тренінги, семінари, навчальні матеріали (навчальні посібники, курси з інформаційної грамотності та історії).

При цьому інформаційно-дослідницькі центри парламентів не зобов'язані:

- надавати освітні або академічні послуги (підготовка наукових статей, досліджень на здобуття наукового ступеня);
- надавати особисті, фінансові, медичні або юридичні поради у приватних справах, що не стосуються парламентської діяльності;
- готувати законопроекти і проекти резолюцій;
- здійснювати переклади на вимогу депутатів та комітетів;
- писати виступи депутатам;
- збирати інформацію про партії і депутатів;
- готувати інформацію для проведення політичних кампаній.

Основні вимоги до експертів, які працюють у парламентських дослідницьких службах:

- репутація у своїй науковій галузі знань;
- наявність міждисциплінарних кваліфікацій, що дозволяє працювати більш ніж в одній галузі досліджень;
- мережа контактів серед експертів у міністерствах, університетах та інших академічних підрозділах та дослідницьких службах;
- знання не менше двох іноземних мов.

У міжнародній практиці статус парламентських служб регулюється конституційно (**Австрія, Греція, Канада, ФРН, Норвегія, Швеція**), законодавчо (**США, Швеція, Великобританія**) або визначається внутрішнім регламентом (**Франція, Іспанія, Італія, Польща, Фінляндія, Румунія**). Фінансування парламентських служб відбувається з державного бюджету. За окремим винятком, аналітичні відділи можуть отримувати від приватних або державних донорів гранти на дослідження, що стосуються розвитку парламентаризму.

Звертаючись до міжнародного досвіду, класичним прикладом парламентської служби може виступити Європейська парламентська науково-дослідна служба, що є власним дослідницьким відділом та

аналітичним центром Європейського парламенту. Її місія полягає в тому, щоб допомогти членам у їх парламентській роботі, надаючи їм незалежний, об'єктивний і авторитетний аналіз, та здійснити дослідження проблем, пов'язаних з **Європейським Союзом**. Парламентська служба досліджень надає індивідуальні інформаційні послуги щодо країн-членів ЄС, відповідно до конкретних запитів; випускає аналітичні збірники, висвітлюючи політики ЄС та його законодавство; готує аналітичні брифінги для членів Європейського парламенту, допомагаючи тлумачити нове законодавство для широкої громадськості.

З огляду на досвід парламентських служб зарубіжних країн у **Великій Британії**, апарат парламенту нараховує 10 структурних підрозділів, серед яких виділяють парламентські підрозділи загалом та підрозділи, що обслуговують лише одну з палат. До першої групи належать відділ парламентської асоціації Співдружності націй, управління інформаційно-комунікаційних технологій, архівно-дослідницька служба. У роботі винятково Палати громад допомагають кадровий та фінансовий департаменти, секретаріати комітетів, департаменти інформаційного та господарського забезпечення. Дещо відрізняється організація апаратів парламентів **США** та **Канади**, вони складаються з 4 структурних одиниць: 1) секретаріати; 2) служба безпеки; 3) адміністративне управління; 4) служба керівника Апарату. Зокрема, цікаво, що інформаційний відділ належить до департаменту служби безпеки, також важливу роль відіграє служба капелана (керівника Апарату), що займається всіма процедурними питаннями функціонування парламенту, у тому числі фінансовим аудитом.

Досить цікавою є структура Апарату Бундестагу, що складається з чотирьох департаментів. До першого належать секретаріати комітетів, комісії, відділ з питань парламентів земель; другий займається науково-експертною підтримкою та дослідницькою роботою; третій – генеральний директорат – забезпечує комунікаційні функції; до четвертого директорату належать відділи з управління кадрами, юридичний, служба організаційно-технічного забезпечення та внутрішнього аудиту. У **Німеччині** парламентська служба є однією з чотирьох департаментів Апарату парламенту і носить назву Відділ парламентської служби та парламентського права. Служба головним чином слідкує за дотриманням процедур під час пленарних засідань та займається підготовкою супровідних матеріалів до законопроектів (аналітичні записки, експертні висновки та пропозиції тощо). Роль парламентської служби є координаційною, зокрема необхідно забезпечити оперативну комунікацію між усіма конституційними органами законодавчого процесу: обома палатами парламенту, федеральним урядом та представниками федеральних земель.

У цьому контексті варто детальніше згадати про інші три департаменти парламенту Німеччини, аби уникнути дублювання функцій. Другий підрозділ займається парламентською адміністративно-господарською підтримкою, забезпеченням кадрами, сюди входить координація відносин з парламентарями інших країн та організація ознайомчих делегацій закордону. Також департамент організовує міжнародні міжпарламентські конференції та офіційні візити представників влади з інших країн. Третій підрозділ займається виключно обслуговуванням керівництва парламенту: президента та віце-президента Бундесрату. Сюди входить підготовка виступів згаданих посадових

осіб, організація офіційних візитів, підготовка до пленарних засідань, формування порядку денного. Останній, четвертий, підрозділ займається комунікаціями з пресою та громадськістю. Відділ, відповідальний за публікацію інформаційних матеріалів про діяльність парламенту, обробку повідомлень, випуск коротких оглядів щодо того чи іншого законопроекту, повідомляє про офіційні візити та призначення. Також підрозділ реагує на петиції з ідеями, пропозиціями та зауваженнями, які надходять від представників громадськості та зацікавлених груп.

Заслуговує на увагу організаційна структура парламентської служби Національної асамблеї **Франції**, яка складається з трьох департаментів: 1) законопроектної роботи; 2) адміністративного (логістика, бюджет та фінансовий контроль закупівель); 3) людських ресурсів інформаційних систем.

У парламентах **Швеції, Фінляндії та Угорщини** організаційна структура Апарату дещо схожа та налічує 5 департаментів: 1) секретаріати голови парламенту та комітетів; 2) департамент зв'язків з ЄС; 3) адміністративний відділ (відділ кадрів та офіс технічного забезпечення); 4) інформаційний відділ (бібліотека та дослідницька служба); 5) центральний офіс (управління документального забезпечення).

Підсумовуючи, можна зробити висновки, що парламентські дослідницькі служби відіграють вирішальну роль у щоденних операціях сучасних демократичних законодавчих органів. Дослідження, проведені ними, та аналіз законодавства сприяють кращому розумінню проблем та можуть прогнозувати вплив політики до її прийняття парламентами. Парламентські служби допомагають у виконанні своїх повноважень та завдань законодавчому органу та підтримують усю супровідну діяльність, пов'язану з продукуванням законів. Також, активно залучаючи ЗМІ та громадськість, парламентські служби активізують контролюючу функцію громадянського суспільства, тим самим підвищуючи якість та ефективність роботи парламенту.

Взаємодія парламентської опозиції з урядом

Інституціалізована парламентська опозиція – один із **головних критеріїв** демократичного парламенту, а її робота є визначальною як основний інструмент контролю діяльності парламенту з боку громадянського суспільства. Парламентська меншість виступає **носієм альтернативних шляхів** розвитку країни, має на меті контролювати процес прийняття державних рішень й висловлює конструктивну критику коаліції та уряду, виступаючи таким чином рівноправним суб'єктом політичного процесу.

Розглядаючи питання взаємодії парламентської опозиції з урядом та органами державної влади, можна виділити наступні її форми:

- формування “тіньового уряду” та пропозиція власного бачення державного розвитку;
- долучення до управління державними справами (обрання на керівні посади в парламенті, уряді та органах державної влади);
- здійснення впливу на формування порядку денного;
- можливість за запитом отримувати необхідну інформацію про діяльність президента, уряду, органів державної та місцевої влади;
- однаковий доступ з представниками коаліції до висловлення думки в парламенті та ЗМІ;
- висловлення вотуму недовіри до діяльності парламентської більшості та уряду;
- проведення експертно-аналітичної роботи як над урядовими та коаліційними законопроектами, так і висуненням власних законодавчих ініціатив;
- отримання фінансової підтримки від державної влади.

Розглядаючи **міжнародний досвід** взаємодії парламентської меншості з урядом, слід виділити окремі національні особливості. Так, наприклад, у **Великобританії** робота опозиційного «тіньового» уряду регламентована законодавчо, представники якого дотуються з державного бюджету і мають розробляти альтернативний курс розвитку країни на випадок зміни влади. Таким чином забезпечується безперервність влади та процедура швидкої передачі повноважень від більшості до меншості, у випадку перемоги останньої на виборах. Також лідер опозиції отримує постійний доступ до всіх документів правлячого кабінету, що суттєво спрощує процедури контролю, зокрема за витратою державних коштів. На пленарних засіданнях меншість має “опозиційні дні”, в які вона самостійно формує порядок денний розгляду законопроектів та може обговорювати урядову політику.

За **вестмінстерською системою** також працюють **Канада** та **Австралія** – опозицією там вважається найбільша парламентська фракція, що не входить у більшість. Статус лідера опозиції законодавчо закріплений, у випадку перемоги на виборах, він зазвичай займає пост прем’єр-міністра. У **США** опозиція так само активно бере участь у державному управлінні, як через зайняття керівних посад в уряді, так і через активне залучення до експертно-аналітичної оцінки законопроектів.

Велику залежність від парламентської опозиції має уряд **Німеччини**, адже для прийняття ключових рішень та реформ необхідні голоси коаліції та представників меншості, аби здобути легітимність майбутніх політик у суспільстві. Досить дієвим механізмом впливу опозиції на уряд є офіційні звернення із запитом, заявами та вимогами, що можуть суттєво вплинути на впровадження окремих політик. На відміну від країн з англосаксонською політичною системою та Німеччини, у **Франції** опозиція не має спеціального статусу та інструментів впливу на виконавчу владу. Єдиним ефективним механізмом тиску на уряд є проголошення резолюції недовіри, однак і для неї необхідно знайти значну кількість голосів Національних зборів.

У країнах Центрально-Східної Європи (**Польща, Чехія, Угорщина, Литва, Латвія, Словаччина**) права опозиції хоча мало закріплені законодавчо, однак на практиці меншість може здійснювати значний

вплив на урядову політику, зокрема через обрання на керівні посади у парламенті та виконавчій владі.

Насамкінець варто згадати про такий **феномен**, як “уряд меншості”, що часто створюється в **Німеччині, Австрії, Бельгії, Нідерландах, Ірландії, Італії, Данії, Швеції, Норвегії та Фінляндії**. Явище полягає в тому, що партія, яка складає меншість (зазвичай посіла друге місце на виборах), у коаліції з іншими фракціями та/або депутатами може отримати понад 50% голосів, таким чином сформувавши уряд та досягти панівного впливу на виконавчу владу.

Вплив інституту парламентської опозиції на уряд та органи державної влади суттєво залежить від політичної системи, традицій та національного законодавства. Головним завданням меншості в розвинутих демократичних країнах є не конфронтація та критика більшості, а тісна взаємодія, експертний вплив на прийняття урядових управлінських рішень, регулярний контроль і моніторинг використання державних коштів.

Роль парламенту в бюджетному процесі

Згідно з Бюджетним кодексом **України**, Верховна Рада України є основним учасником бюджетного процесу, адже окрім затвердження основного фінансового документа країни, вона визначає бюджетну політику держави, затверджує показники соціально-економічного розвитку країни, контролює хід виконання Державного бюджету, приймає рішення про отримання Україною позик від приватних кредиторів та іноземних держав.

В Україні можна виділити наступні **етапи** розгляду основного фінансового документа країни:

- 1. Початок вересня – 15 жовтня.** Від внесення Урядом законопроекту про бюджет до його розгляду парламентом під час першого читання – розрахований на внесення пропозицій та поправок щодо змін та доповнень закону.
- 2. Жовтень – початок листопада.** Розгляд Міністерством фінансів депутатських пропозицій та поправок, на базі висновку якого Комітет ВРУ з питань бюджету готує документ до другого читання.
- 3. До 25 листопада** Уряд та ВРУ мають досягнути згоди шляхом голосування за бюджет під час другого читання, далі усуваються несуттєві помилки та вносяться уточнення, після чого бюджет ухвалюється в третьому читанні.

Протягом року можливе коригування бюджету, однак закон не може бути кардинально змінений, зокрема в основних **макроекономічних показниках** та ключових статтях витрат. Всі зміни мають бути документально відбитими та ретельно обґрунтованими. **Бюджетний цикл** триває близько трьох років: розробка, виконання, звітування. На всіх етапах компетентними органами (Рахункова палата, ВРУ, Міністерство фінансів, Національний банк) має здійснюватися ретельний контроль та

аудит використання бюджетних коштів. Можна виділити наступні три головні принципи формування бюджету:

- принцип публічності у процесі розробки державного бюджету;
- принцип розподілу компетенцій (треті сторони не можуть долучатися до розробки державного бюджету, лише органи з відповідними повноваженнями);
- принцип точності показників (усі цифри, включені в документ, мають бути підтверджені та показувати реальний стан справ).

Незважаючи, на перший погляд, на європейські стандарти формування Державного бюджету України, багато експертів та аналітиків звертають увагу на низку проблем під час формування головного фінансового документа країни. Серед них можна виділити наступні:

- приділяється неналежна увага точкам (сферам) розвитку економіки та бюджетним пріоритетам;
- часто можна зустріти нереальність закладених цифр та бюджетних програм, що потребують коригування протягом року;
- неналежно висвітлюються розділи щодо державних зобов'язань перед міжнародними кредиторами та план повернення коштів;
- невиконання принципу гласності – проект бюджету подається у вересні, однак потім відкликається і повертається лише наприкінці грудня, що унеможливорює контроль з боку громадськості.

Для подолання вищезазначених зауважень, варто звернутися до вивчення **міжнародного досвіду** розгляду державного бюджету. У більшості країн Європи (**Франція, Німеччина, Великобританія, Бельгія, Нідерланди, Данія, Іспанія, Італія, країни Прибалтики та Центрально-Східного регіону**) уряд володіє головними повноваженнями під час формування бюджету.

Зокрема, у **Франції** бюджет цілковито розробляє виконавча гілка влади, у першу чергу це профільне міністерство, що володіє майже всіма повноваженнями для розробки фінансового документа. Цікавим є те, що у Франції парламент приймає два бюджети: основний та додатковий. Додатковий охоплює всі поправки та уточнення до основного, тим самим суттєво зменшуючи його критику шляхом прописання всіх можливих сценаріїв витрат у додатковому законі.

Двома законами бюджет формується також у **Великобританії**, це окремі закони про доходи та видатки. У **Німеччині** цікавим є той факт, що майже всіма повноваженнями під час формування бюджету володіють уряди федеральних земель, центральний Федеральний уряд лише затверджує місцеві подання. В усіх перерахованих вище країнах, парламент не може змінювати статті витрат та суми виділених на них коштів (як виняток, лише в сторону скорочення). Але, наприклад, у **Швеції** вищий законодавчий орган має можливість вносити будь-які правки до фінансового законопроекту, однак це може мати негативні наслідки з майбутнім виконанням бюджету урядом.

У більшості європейських країн комунікація між урядом та парламентом стосовно бюджету відбувається через профільний комітет. У **Данії**, наприклад, для внесення змін та поправок до бюджету необхідно брати окреме погодження в міністерстві фінансів. В **Італії** цікавим є те, що на кожен статтю бюджету накладаються обмеження на витрати, перевищивши які профільний міністр може понести відповідальність. При чому міністр фінансів щоквартально звітує перед парламентом про виконання бюджету на дотримання даних обмежень.

Окремо слід розглянути практики формування бюджету в **США**. Визначними особливостями бюджетного процесу є те, що Конгрес може вносити будь-які пропозиції та поправки до головного бюджету країни. Велику роль у формуванні бюджетного законопроекту відіграє президент. Бюджетний цикл триває не три роки, як узвичаєно в Європі, а чотири, тому всі цифри розраховуються саме на цей період. У процесі розгляду та правок бюджету беруть участь усі без виключення комітети, а не лише профільний, що також допомагає справедливо збалансувати всі статті видатків. Визначною особливістю формування бюджету є феномен бюджетних асигнувань, що надають не реальні кошти, а право на їх використання. Таким чином, профільний міністр, володіючи певною кількістю виділених бюджетних асигнувань, має право, за потреби, переносити їх з однієї статті видатків на іншу, що неможливо було б зробити з реальними грошима.

Так, міжнародна практика свідчить про необхідність побудови інституційної структури, яка б створювала регулярний та стабільний бюджетний процес (формування, виконання, звітування, контроль, аудит). Окремо Україні слід звернути увагу на етапи звітування та контролю, адже процес виконання часто є стихійним та переходить у "ручний режим" через невідповідність закладеним цифрам у Державному бюджеті реальному стану справ.

Взаємодія парламенту та Рахункової палати

Рахункова палата **України** займається зовнішнім фінансовим контролем доходів та видатків держави, тому на регулярній основі має взаємодіяти з Верховною Радою як з головним законодавчим органом. Палата виступає конституційним органом, що є незалежним від інших органів державної влади, у першу чергу від Уряду та Парламенту. Рахункова палата здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, за фінансовою ефективністю державних підприємств, проводить аудит роботи всіх органів місцевої та центральної влади, здійснює контроль за зовнішніми кредитними зобов'язаннями. У кінці року Рахункова палата має представити звіт перед Парламентом з усіма вищезазначеними фінансовими показниками. Окрім контрольних функцій, Рахункова палата також здійснює експертно-аналітичні, серед них: оцінка поточного стану справ у економіці Укра-

їни за основними фінансовими показниками; аналіз виконання дохідної та видаткової частин Державного бюджету; експертиза фінансової складової законопроектів та міжнародних угод і договорів. У **світовій практиці** зовнішнього фінансового контролю можна виділити наступні типи органів, які наділені подібними функціями:

- Аудиторський суд, який у тому числі може здійснювати судові вироки з подальшим винесенням відповідальності (**Франція, Бельгія, Іспанія, Італія, Португалія**);
- Інститут Генерального контролера, що здійснює аудит усіх державних фінансів (**Великобританія, Данія**);
- Колегіальний контрольний орган без судових функцій (**Німеччина, Нідерланди**);
- Контрольний орган у структурі уряду та підконтрольний йому (**Швеція, Фінляндія**).

У **Великобританії** верховним фінансовим контролем займається Національне управління аудиту. Орган є повністю незалежним від уряду, адже його фінансування здійснюється через окрему захищену статтю в державному бюджеті. Головними завданнями інституції є підготовка аналітичних звітів з пропозиціями упорядкування державних фінансових справ. Аудиторський суд Бельгії є також незалежним від законодавчої та виконавчої гілок влади, головним завданням органу є контроль за бюджетним циклом на етапі підготовки, затвердження та звітування. Парламент та міністерства в обов'язковому порядку мають реагувати на зауваження та пропозиції від Аудиторського суду. У кінці кожного року орган має представити перед парламентом ґрунтовний звіт щодо виконання державного бюджету та рівня всіх основних фінансових показників.

У **Польщі** фінансовий аудит виконує Вища палата контролю, яка є конституційним органом з відповідними повноваженнями. Вона здійснює незалежний аудит, який потім оприлюднює як для всіх державних органів, так і знайомить з ним громадськість. Керівний склад контрольного органу призначає Сейм із затвердженням у Сенаті, відповідно Вища палата контролю є підзвітною Сеймові. У Польщі широко поширеною є практика, коли президент або керівники міністерств розпоряджаються провести Вищою палатою контролю аудиторські перевірки окремих державних органів, на основі яких приймають відповідні рішення. У сусідній **Чехії** контроль за державним бюджетом здійснює Верховна контрольна палата, що є незалежною від уряду та парламенту. Особливістю діяльності Контрольної палати є те, що вона на регулярній основі тісно співпрацює з парламентом (через профільний парламентський комітет) з питань створення бюджету та постійного контролю за його реалізацією виконавчими органами країни.

Рахункова палата **Німеччини** займається не лише аудиторською діяльністю, але і є серйозною аналітичною установою, яка оцінює виконання зовнішніх соціально-економічних програм, їх доцільність та ефективність. Інститут Рахункової палати багато займається аналізом чинного німецького законодавства та розробляє рекомендації для майбутніх законопроектів. Варто також згадати, що рекомендації та звіти Рахункової палати відіграють вирішальну роль в оцінці роботи уряду парламентом та громадськістю, і можуть спричинити навіть відставку окремих міністрів або цілого кабінету.

Після огляду міжнародного досвіду, можна підсумувати, що в Україні повноваження Рахункової палати є широкими, однак не достатньо вираженими. Необхідно чітко визначити роль Рахункової палати в бюджетному циклі. Також існують проблеми з механізмами комунікації фінансового органу з парламентом та громадськістю, підіймаючи питання про його незалежність.

Взаємодія президента та парламенту

Політичні експерти та аналітики виділяють **три основні типи** взаємодії голови держави з парламентом: за умов президентської, парламентської та змішаної форм правління. У парламентських республіках президент наділений лише представницькими функціями, зокрема на міжнародній арені, і майже не має впливу на законодавчу владу; у президентських – голова держави очолює виконавчу владу, тому здійснює суттєвий вплив на парламент. Виділяють також змішану форму правління, коли президент виступає єднальною ланкою між урядом та парламентом для забезпечення принципу стримування та противаг. Майже всі країни пострадянського простору та Центрально-Східної Європи обрали напівпрезидентську форму державного правління (**Польща, Румунія, Литва, Хорватія, Сербія, Словенія, Словаччина**).

Згідно з Конституцією в **Україні** також визначена змішана форма правління (парламентсько-президентська), де президент є представником народу в усіх трьох гілках влади та наділений широкими повноваженнями, зокрема серед основних такі:

- функція головнокомандувача збройних сил;
- визначення курсу зовнішньої політики;
- право введення надзвичайного стану в країні;
- право на розпуск парламенту та уряду;
- призначення вищих посадових осіб (Прем'єр-міністр, Генеральний прокурор, Голова Національного банку), за згодою парламенту;
- право законодавчої ініціативи;
- право вето;
- можливість скасування актів виконавчої влади.

Президент визначає політичний курс держави, тоді як економічний розвиток лежить в області відповідальності виконавчої влади. Президент України має свого постійного представника у Верховній Раді, який доносить його позицію, зокрема щодо порядку денного пленарних засідань, а саме розтлумачує законодавчі ініціативи президента, інформує главу держави щодо прийнятих

законопроектів. Одним з основних способів президента впливати на парламент є щорічні та позачергові звернення щодо тих чи інших законопроектів.

США

У США президент наділений широкими **повноваженнями**, але в свою чергу існує багато обмежень для балансу сил, наприклад відсутність законодавчої ініціативи у голови держави. Президент США може повноцінно реалізувати обраний політичний курс лише за умови підтримки більшості Конгресу. Згідно з американською системою, дуалізм виконавчої влади відсутній, президент та Конгрес можуть проводити лише єдиний політичний курс, таким чином забезпечуючи єдність державної політики. Президент не має права законодавчої ініціативи, тому всі свої пропозиції може проводити лише разом з урядовими ініціативами.

Франція

Президент Франції формально виведений **за рамки трьох гілок влади** й наділений розширеними повноваженнями, для забезпечення тісної співпраці між усіма трьома ланками. Таким чином створюється консолідація влади, її ефективність та швидкість прийняття рішень. Згідно з французькою напівпрезидентською формою правління, президент може проводити свою політику як з, так і без наявності своєї більшості у парламенті. В останньому випадку лідерські позиції може на себе перебрати голова уряду, який був обраний більшістю за поданням президента. Однак, оскільки французький парламент несе велику відповідальність перед президентом, адже голова держави може розпустити парламент та уряд через його неспроможність приймати рішення, часто інститут парламенту та президента працюють в "коабілітації" (явища, за умов якого більшість у парламенті та президент представляють різні політичні сили). Також французький глава держави наділений повноваженнями скасовувати акти виконавчої влади, позачергово скликати уряд для вирішення нагальних проблем, виголошувати вето на прийняті законопроекти.

Німеччина

У Німеччині, на відміну від США та Франції, президент виконує переважно представницькі функції, а політичні повноваження є суттєво обмеженими. Незважаючи на те, що федеральний президент підписує закони, призначає членів уряду та суддів, політичний вплив він може здійснювати лише через офіційні звернення та промови. Президент наділений повноваженнями ініціювати розпуск уряду та парламенту, однак не має права накладати вето на прийняті законопроекти. Глава держави представляє країну на міжнародній арені, підписує міжнародні договори та меморандуми.

Польща

Дуже схожі з Україною має **права та повноваження** президент Польщі, зокрема він уповноважений накладати вето на законопроекти, проте в нього суттєво обмежена можливість законодавчої ініціативи, адже в Польщі пріоритетними є урядові законопроекти. До того ж президент представляє державу в міжнародній політиці та є верховним головнокомандувачем збройних сил.

Звертаючись до теми **законотворчої функції** президента в різних країнах, зауважимо, що він може здійснювати її у декілька способів: законодавча ініціатива (якщо є таке право); видання указів президента, що прирівнюються до законів (наприклад, укази про надзвичайний стан, розпуск парламенту або уряду), та офіційні звернення до уряду та парламенту. Серед європейських країн правом законодавчої ініціативи наділені президенти Польщі, Угорщини, Чехії, Латвії, Литви, України; позбавлені такого права глави держав Франції, Австрії, Румунії та Болгарії. Видавати законодавчі акти, які мають силу законів, можуть президенти Данії, Італії та Греції.

Можна зробити висновки, що змішана форма правління, яка в тому числі притаманна Україні (парламентсько-президентська), покликана на те, щоб глава держави як представник суспільства у владі, збалансував взаємодію між урядом та парламентом через їх подвійну підзвітність перед президентом.

Депутатський запит

Депутатський запит – це офіційне звернення народного депутата або групи депутатів до уряду в цілому, окремого міністерства, президента, державного органу (служби, агентства), органів місцевої влади, керівників державних та приватних підприємств з метою розгляду визначених питань, віднесених до їхніх компетенцій. Згідно з **українським** законодавством, відповідь має бути надана у 15-денний термін за підписом голови уряду, президента, керівника органу державної/місцевої влади відповідно. В окремих випадках (високе навантаження державного органу, складність збору інформації тощо), термін розгляду запиту може бути продовжено до 1 місяця, про це необхідно попередити адресанта окремим листом. Народні обранці не мають права звертатися із запитами до правоохоронних органів з метою втручання в досудове слідство кримінальних справ та вирішувати за допомогою запитів приватні або бізнесові інтереси. Обговорення депутатських запитів та відповідей на них відбувається за ініціативою 1/5 конституційного складу Верховної Ради України на пленарних засіданнях. На обговорення депутатського запиту можуть бути запрошені керівники профільних міністерств, голови органів державної/місцевої влади; керівники державних/приватних підприємств, до яких було здійснено запит. На сьогодні можна виділити наступні **проблеми** з відповідями на депутатські запити:

- несвоєчасна відповідь;
- формальний розгляд без належного обґрунтування;
- відсутність фінансово-економічних та юридичних аспектів у відповіді;
- брак фахової аналітики, рекомендацій щодо вирішення проблеми;
- неналежний контроль за виконанням запитів народних депутатів;
- дублювання компетенцій та відповідальностей державних органів влади.

У парламентах **європейських країн (Бельгія, Італія, Іспанія, Франція, Литва, Словаччина, Швеція, Швейцарія, Фінляндія та ін.)** найпоширенішою формою депутатського запиту є інтерпеляція – офіційне звернення до уряду з метою роз'яснення окремих питань. Вона подається депутатом парламенту (або групою депутатів) з окремого питання до голови уряду, визначеного міністерства або державного органу. До кожної інтерпеляції має бути подана пояснювальна записка з обґрунтуванням важливості піднятого питання та пропонувані строки розгляду подання. Після розгляду інтерпеляції урядом та публікації офіційної відповіді (розсилається усім депутатам та членам уряду по внутрішній системі), в окремих країнах (**Австрія, Польща, Італія, Великобританія**) урядову відповідь можуть розглянути на пленарному засіданні, внести пропозиції щодо вирішення проблемного питання. За висновками розгляду інтерпеляції, у випадку надання неналежної відповіді або халатного підходу до вирішення питання, парламент може висловити недовіру профільному міністерству або усьому Кабінету; або ж навпаки – схвалити діяльність уряду. В **Австрії, Іспанії та Італії** після розгляду інтерпеляцій часто створюють слідчі комісії для детальнішого розгляду піднятих питань та політик.

Правовий статус інтерпеляцій у більшості випадків прописаний окремим законом, але може згадуватися в конституції країни (**Іспанія, Франція**) або ж регулюватися регламентом парламенту. Найчастіше інструментом інтерпеляцій користується опозиція. Механізм подачі інтерпеляцій є достатньо складним, тому такі подання переважно мають груповий характер. Уряд може відмовитися надавати відповідь на окрему інтерпеляцію із супровідним обґрунтуванням (наприклад, спростування такої інформації або відсутність відповідних статистичних даних). Основною відмінністю інтерпеляції від депутатського запиту є правові наслідки, запит має більш інформативний характер, а інтерпеляція спричиняє звіт уряду або окремих його членів із визначеного питання. У законодавстві деяких країн чітко визначена тематика інтерпеляцій: у **Польщі** підіймають лише питання стратегічного характеру, в **Італії** запитують про кінцеві цілі та мотиви уряду, в **Іспанії та Португалії** цікавляться про напрямки окремої політики. Інші питання мають бути оформлені як депутатські запити. Майже в усіх європейських країнах парламентарям заборонено запитувати інформацію щодо державної таємниці, приватної інформації посадових осіб, воєнних питань. У закордонній практиці не поширено звертатися із запитом до приватних підприємств, хоча і не заборонено, переважно запити стосуються органів державної або місцевої виконавчої влади. У більшості західних країн депутатські запити та відповіді на них публікуються на офіційних сайтах парламентів.

Для підвищення ефективності депутатських запитів в **Україні** потрібно встановити чіткі вимоги до відповідей на них; запровадити інститут інтерпеляції. На базі розгляду запитів приймати конкретні рішення, підтверджуючи їх відповідними діями з контролем. Відповіді на запити мають стати відкритими для громадськості для покращення парламентського та урядового контролю, що забезпечить прозорість органів державної влади. А громадськість має здійснювати постійний моніторинг за виконанням депутатських запитів на місцях, з метою підвищення політичної відповідальності за реалізацію окремих політик.

Депутатське звернення

Депутатське звернення є одним із основних інструментів парламентського контролю, однак, на відміну від депутатського запиту, має характер пропозиції, а не вимоги. Згідно із Законом **України** "Про Регламент Верховної Ради України" народний депутат може звернутися із депутатським зверненням до органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників державних і приватних підприємств, об'єднань громадян. Іншими відмінностями від депутатського запиту є те, що звернення не проходить реєстрацію в секретаріаті ВРУ, а адресат має розглянути питання та надати відповідь у межах 10 днів. У разі неможливості відповісти у встановлені строки, адресат повинен повідомити про це письмово на надати обґрунтоване роз'яснення. Незважаючи на те, що депутатське звернення є офіційним діловим документом, загальноприйнята форма подання відсутня, тому найчастіше пропозиції/питання у зверненні викладаються у довільному порядку. Обговорення депутатських звернень у залі парламенту не передбачені й відповідно не може бути прийнято офіційне рішення, що могло б вирішити окрему проблему. Тому основною метою звернення є отримати запитувану інформацію.

Цікаво, що в Україні інструмент депутатського звернення має менший попит, ніж депутатський запит, адже останній виступає в ролі скарги та зобов'язує до негайних дій. Багато депутатів ототожнюють депутатський запит зі зверненням, використовуючи його і для виголошення вимоги, і для отримання простої інформаційної довідки, що вже по самій суті є неправильним. У свою чергу відповіді від адресатів часто носять форму "відписок", хоча й з усіма формально дотриманими вимогами, та є максимально обмеженими для уникнення відповідальності за надану інформацію. Великою проблемою в Україні є те, що громадськість не може об'єктивно оцінити кількість та якість депутатських звернень і відповідей на них, що надходять від адресатів. Адже все листування відбувається у закритому режимі й ні депутат, ні органи влади/підприємства не зобов'язані інформувати громадськість про перебіг розгляду того чи іншого питання.

Звертаючись до міжнародного досвіду, депутат парламенту в своїх депутатських зверненнях може піднімати широке коло питань, які безпосередньо стосуються його діяльності. Найчастіше депутатські звернення надсилаються до відповідних органів після звернень громадян або під час підготовки законопроектів. Парламентарі розвинутих європейських країн, на відміну від України, навпаки більше схильні звертатися до органів державної та місцевої влади із питаннями щодо роз'яснення тієї чи іншої позиції, допомоги рекомендаціями та пропозиціями. Також поширеною є практика, коли депутат самостійно може взяти участь у розгляді поданого звернення, наприклад відвідати місцевий орган та роз'яснити ситуацію, бути на засіданні комітету або міністерства під час розгляду визначеного питання.

Великобританія була першою європейською країною, в якій застосовано інструменти депутатського запиту та звернення. Оскільки в ній установилася двопартійна система, згадані інструменти є ключовими для контролю уряду опозицією. Метою надісланих депутатських звернень є отримання фак-

тичної інформації або роз'яснення позиції з визначеного питання. Інколи депутати можуть ініціювати розгляд звернення та відповіді на нього на пленарному засіданні під час дебатів. Відповідь на звернення має бути надана протягом семи робочих днів та опублікована в офіційних звітах про парламентські дебати. У парламенті Великобританії існує особлива процедура подачі запитів та звернень до уряду. Перед тим як надійти до міністерства або іншого органу державної влади, депутатське звернення "вчитують" у Секретаріаті – так уповноважені аналітики допомагають найбільш чітко сформулювати звернення (нормою є об'єм до 250 слів). У результаті суттєво підвищується якість звернень та зменшується кількість відписок від державних службовців. У свою чергу ЗМІ забезпечують широке висвітлення найбільш резонансних звернень, адже всі документи переписки знаходяться у відкритому доступі.

У **Німеччині** так само, аналітики Секретаріату Бундестагу перевіряють звернення на дотримання встановлених вимог, чіткість та доречність (відповідність компетенціям адресата) сформульованого питання, відсутність оцінювальних суджень автора. Такий інструмент меншість часто використовує для привернення уваги громадськості, тим самим спонукає коаліцію піти на компроміси. Також у Німеччині особливо суворо стежать, щоб тематика звернень не стосувалася виявлення деталей судових рішень та закритої інформації щодо безпеки країни.

Популярними є письмові депутатські звернення і в Європейському парламенті. Найчастіше звернення надходять до аналітичної служби **ЄС**, Європейської Комісії або профільних комітетів – найбільш спірні можуть бути обговорені на пленарних засіданнях, окремо або долучені до пакета документів законопроектів. У парламенті ЄС депутатське звернення ототожнене до депутатського запиту й адресати обмежені органами Європейського Уряду та спеціалізованими органами (агентства та служби), в окремих випадках депутат Європарламенту може звертатися до органів місцевої влади.

Часто інструмент депутатського звернення використовують парламентарі **Іспанії, Італії, Польщі, Угорщини та Болгарії**. Депутати прагнуть отримати додаткову інформацію або уточнити урядову позицію з окремих питань/подій. На базі звернення, як і запиту, може бути прийнята резолюція, що в майбутньому відкоригуватиме окрему політику. У скандинавських країнах (**Норвегія, Швеція, Данія**) державні службовці дуже відповідально ставляться до депутатських звернень, адже на відповідь їм надається до двох місяців часу, тому вона має бути максимально обґрунтованою та розлогою. Надання неповної або неякісної відповіді може бути розцінено як службову халатність та коштувати кар'єри. З іншого боку, парламентарі вкрай обережно ставляться до формулювання звернень і користуються цим інструментом у разі крайньої потреби.

Аналізуючи європейський досвід, варто зазначити, що парламентський контроль є невід'ємною складовою ефективного державного управління. Інструмент депутатських звернень може привернути увагу громадськості до окремих проблем. Саме тому процес обговорення депутатських запитів/звернень/запитань має бути максимально відкритим для представників ЗМІ та публікуватися у відкритих джерелах.

Інструмент парламентського контролю – інтерпеляція

Інтерпеляція – це письмова вимога депутата/групи депутатів, направлена до уряду або окремого міністра, дати пояснення щодо визначеної політики або стратегічного урядового напрямку. Обговорення інтерпеляції відбувається у форматі загального урядового звіту або звіту окремого міністра. Після розгляду інтерпеляції можуть бути проведені дебати стосовно предмету розгляду питання та прийнято резолюцію – схвальну або критичну. У результаті подальшого голосування до уряду (або окремого міністра) може бути виголошена недовіра, унаслідок чого уряд у повному складі або частково піде у відставку.

Інтерпеляція є ефективним інструментом парламентського **контролю в багатьох країнах Європи: Німеччині, Франції, Іспанії, Італії, Нідерландах, Бельгії, Швеції, Данії, Норвегії, Чехії, Румунії**. Парламентські експерти зазначають, що інтерпеляція може слугувати визначальним контрольним механізмом з боку опозиції та припинити повноваження влади достроково. Тому для уникнення **зловживань** зазвичай у парламентських регламентах прописують умови для подачі інтерпеляції, які стосуються необхідної кількості підписів депутатів для розгляду подання, строків його розгляду та процедури обговорення відповіді на інтерпеляцію, її подальших наслідків.

Наприклад, у **Німеччині** для подачі інтерпеляції необхідні підписи понад 30 депутатів Бундестагу, в **Італії** та **Франції** подання має бути підтримано не менше 1/10 парламентського складу депутатів; в **Іспанії** інтерпеляцію підписують не менше 10 депутатів, в **Австрії** – 5 депутатів, а от у **Польщі** депутат може здійснювати індивідуальну інтерпеляцію до уряду. Ще одне обмеження встановлюють для періоду розгляду інтерпеляцій: у **Франції** – 15 днів, **Італії** – два тижні, **Іспанії** – 1 тиждень. Також повторна інтерпеляція може бути подана від однієї групи депутатів та/або на одну й ту ж саму тему не раніше ніж через 3 – 6 місяців (залежно від країни).

Цікаві особливості розгляду інтерпеляцій мають скандинавські країни (**Данія, Норвегія, Швеція**) – голова парламенту може одноосібно відхилити інтерпеляцію, якщо вважає її некомпетентно складеною або недоцільною. У **Румунії**, наприклад, після розгляду інтерпеляції парламент може ухвалити лише резолюцію осуду, що для уряду загрожує виключно іміджевими втратами без юридичних наслідків. А в **Польщі**, навпаки, інтерпеляції мають принциповий характер, і, якщо їх автор/-и незадоволені відповіддю уряду, питання включається до порядку денного найближчого пленарного засідання. У результаті чого Сейм закликає уряд або окремого його представника надати додаткову інформацію або вжити необхідних дій.

У деяких країнах формально не існує **механізму інтерпеляції (Великобританія, Австрія, Болгарія)**, однак депутатський запит або депутатська пропозиція, по суті, прирівнюється до останньої. Викла-

дене питання має бути обґрунтованим та підтриманим якомога більшою кількістю депутатів для ініціювання розгляду запиту/пропозиції на парламентському засіданні.

Оскільки інтерпеляція є ефективним інструментом парламентського контролю та допомагає встановити політичну відповідальність уряду перед парламентом, доцільно запровадити даний механізм і в Україні. Правове врегулювання подання інтерпеляцій Верховною Радою України допоможе уникнути політичних криз, установить тісний взаємозв'язок між законодавчою та виконавчою гілками влади та **сприятиме вдосконаленню** процедури вираження недовіри уряду. Однак при цьому необхідно встановити юридичні запобіжники для уникнення надмірного тиску парламентарів на роботу уряду.



ЕТИЧНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ ДЕПУТАТІВ

Регулювання парламентської відвідуваності

У розвинутих демократичних країнах обов'язок контролю присутності депутатів належить голові фракції або є справою персональної відповідальності. Проте, згідно з нормативними документами, у більшості країн передбачені механізми притягнення депутата до дисциплінарної відповідальності за відсутність на пленарних засіданнях, комітетських зборах або за передачу права голосу. Санкції та норми регулювання службової поведінки зазвичай прописані в Кодексах поведінки для парламентарів, етичних нормативно-правових актах, регламентах роботи парламентів, а також у різноманітних керівництвах та посадових інструкціях. За дотриманням норм та правил слідкують комітети або комісії з етики, вони ж встановлюють дисциплінарну відповідальність та визначають санкції.

Наприклад, у **Великобританії** подібні функції виконує парламентський Комітет зі стандартів та привілеїв, що слідкує за дотриманням Кодексу поведінки для членів Парламенту. Якщо депутат тривалий час не бере участі в роботі парламенту або профільного комітету, Комітет використовує механізм дострокового припинення депутатського мандата. У Канаді присутність депутата на засіданнях Палати в період сесії є обов'язковою, винятками можуть бути лише хвороба або офіційні відрядження. У Регламенті парламенту передбачено виключення з його складу за невідвідуваність. Також, відповідно до реєстраційних даних відвідуваності, що подаються в кінці кожного місяця, офіційному представнику (клерку) передбачається нарахування заробітної плати, у випадку відсутності протягом 21 дня засідань депутат отримує зменшену зарплату.

У **Фінляндії** депутат зобов'язаний брати участь у роботі не тільки сесій парламенту, а й в усіх його підрозділах, до яких був включений, – комітетах, комісіях, службах. Якщо він не відвідує такі засідання, то може бути виключений зі складу цих органів, що, ймовірно, негативно вплине на рейтинг серед громади, яка його обрала. Окрім того, за кожний пропущений без вагомої причини день засідань парламенту або комісії депутат позбавляється частини заробітної плати. В Австрії, якщо парламентар не може бути присутнім на одному чи декількох підряд засіданнях Національної ради, голова фракції має попередньо повідомити про це Апарат. Якщо відсутність досягає 30 днів, депутат повинен письмово повідомити про це президента Національної ради, який, у свою чергу, публічно повідомляє причину відсутності на засіданні Палати. Палата розглядає питання і визнає причини поважними або приймає рішення про дострокове припинення його повноважень.

У Сеймі **Польщі** депутат перед кожним засіданням підтверджує свою присутність особистим підписом. У випадку відсутності на більш ніж третині засідань на наступні 3 місяці його зарплата

також зменшується на третину. У **Молдові**, у свою чергу, парламентар, пропустивши без поважної причини три засідання протягом місяця, наступного місяця отримує лише половину заробітної плати.

У 2006 році Сейм **Литви** прийняв Кодекс поведінки народних депутатів, згідно з яким вони можуть втратити третину винагороди навіть за один прогул без поважної причини; фінансово також карається відсутність на засіданнях комітету та спеціальних комісій, членом яких є народний обра-нець. Парламентська Комісія з питань етики та процедур може зробити процес публічним, опри-люднивши прізвище прогульників у державних ЗМІ. У **Німеччині** є подібний Кодекс поведінки для членів Бундестагу, що складає основний Регламент. Зокрема, у Кодексі чітко прописані штрафні санкції за відсутність на засіданнях без поважних причин – вони можуть досягати 1 000 євро. У **Латвії** депутат Сейму може пропустити без звітування лише один робочий тиждень за сесію, ко-жен наступний пропуск без поважної причини забирає 20% місячної зарплати. Якщо народний представник пропустив понад половину пленарних засідань сесії, парламент може позбавити його мандата. Цікаво, що реєстрація присутніх відбувається тричі протягом засідання, і для того, щоб був зарахований робочий день, депутат має зареєструватися всі три рази.

Загалом, можна виділити наступні види депутатських покарань за відсутність на пленарних за-сіданнях без поважних причин: зауваження, публічний осуд, позбавлення права виступу, ско-рочення платні, тимчасове недопущення в зал засідання та відсторонення від виконання своїх обов'язків.

Кнопкодавство: від заборон до легітимації

У той час як в пострадянських країнах впроваджують заборони щодо неособистого голосування, у державах Європи йдуть розмови про делеговане голосування, коли депутат може делегувати свій голос із того чи іншого питання.

У країнах **Британської співдружності** та **США** кнопкодавство як таке неможливе. Адже там переважно голосують голосами "Так" чи "Ні" або "Згідний", "Не згідний". У британському парламенті спікер приймає рішення відповідно до розподілу голосів. У випадку, якщо у нього виникли сумніви, проводиться повторне голосування, за яким депутати мають стати зліва чи справа від спікера.

У пострадянських країнах по-різному визначають обмеження щодо голосування депутатами та унеможливлення кнопкодавства. У **російській** Держдумі кнопкодавство навіть легалізовано. Широка публічна дискусія з цього питання зафіксована хіба в **Україні**.

Під час голосування в Раді Федерації Росії її член має один голос. Також, відповідно до Регламенту Ради, відсутній з поважних причин її член, може висловити свою позицію з будь-якого питання порядку денного в заяві на ім'я голови, що відображається в стенограмі.

У Регламенті Державної думи Росії прописано, що депутат має один голос. Своє право на голосування він здійснює особисто. І така вимога є обов'язковою для виконання. Однак під час використання для голосування електронної системи допускається передача депутатом свого голосу іншому депутату Держдуми у зв'язку з відсутністю на засіданні з поважних причин.

У Регламенті парламенту **Казахстану** заборонено голосувати за депутата, який відсутній. Якщо ж він порушує правила депутатської етики, то до нього можуть бути застосовані такі міри впливу: парламентське засудження, позбавлення односторонньої зарплати, **ненадання слова та видалення із зали засідань**.

У **Киргизії** в 2011 році відбулись зміни до Регламенту, за якими закріплено особисте голосування в парламенті (Жогорку Кенеш) Киргизької Республіки. Член парламентського регламентного комітету Гуласад Садирбаєва заявила, що "всі знають, що депутати раніше голосували за відсутніх колег". Однак з грудня 2011 року в Регламенті прописано, що депутат особисто здійснює своє право на голосування.

В **Узбекистані** про кнопкодавство говорять в контексті "**бездумного**" голосування (просте тиснення кнопок, а не законодавча робота).

У Регламенті **грузинського** парламенту чітко прописано, що його член голосує особисто. Неприпустимими є як факт передачі права голосу, так і **голосування карткою іншої особи**.

Персональне голосування прописано в Регламенті **білоруського** парламенту. Там передбачено, що в Палаті представників голосування відкрите і здійснюється **особисто депутатом**. Однак чітких процедур чи обмежень немає.

У **польському** Сенаті голосування **відбувається** шляхом підняття рук чи електронного голосування і повинне бути особистим.

ЦІКАВО

Окрім особистого голосування шляхом словесної підтримки "Так" чи "Ні", у Парламенті Нової Зеландії можливе партійне голосування. Процедура передбачає опитування головуючих лідерів партій чи членів парламенту, делегованих у таких випадках лідером, і голоси зараховують відповідно до кількості членів партії в парламенті. Якщо хтось з останніх не підтримує рішення своєї політичної сили, він може проголосувати проти. В Європарламенті голосування відбувається шляхом підняття рук під час пленарних засідань. Президент визначає більшість у кожному окремому випадку. Якщо ж кількість рук важко порахувати або головуючий сумнівається в кількості, то для чіткого результату використовують електронне голосування.

Лобізм у США та ЄС

Тих, хто займається захистом і просуванням певних інтересів у парламенті, зазвичай називають фахівцями з лобіювання (lobbying professionals) чи менеджерами груп інтересів (managers at interest groups and businesses). Лобіювання з метою впливу на політичні рішення широко поширене у світових парламентах і розглядається як частина демократичного процесу, є важливим джерелом інформації для законодавців. Групи інтересів, благодійні, громадські, релігійні та інші організації можуть просувати свої побажання напяму, не вдаючись до послуг професіоналів у цій справі. Один зі способів – “масовий лобізм” під стінами парламенту, здійснюється організованими агітаційними групами та має на меті показати законодавцям рівень підтримки того чи іншого питання. Професійні лобісти є “найманим персоналом”, що працює за грошову винагороду, і часто це колишні політики чи державні службовці, які мають широку мережу особистих контактів у владі.

Негативним аспектом лобізму є те, що він може сприяти корупції серед депутатів, вчиняти нездоровий вплив на процес прийняття рішень і загалом підривати основи демократії та довіру громадськості до законодавчого органу.

Види діяльності професійних лобістів у парламенті:

- налагодження політичних зв'язків, створення атмосфери довіри лобістів з політиками;
- моніторинг порядку денного парламенту щодо питань і законопроектів, які цікавлять “клієнта”;
- просвітництво і поширення інформації щодо необхідного рішення серед парламентарів, здійснення на них тиску аргументами;
- створення коаліцій і мобілізація союзників, як серед законодавців, так і інших груп інтересів.

США – країна, що розробила перші регуляторні положення щодо лобізму. Вважається, що концепція лобіювання була породжена з права на подачу петицій, закріпленого у Конституції 1789 року, більш відомою під назвою Білль про права (The Bill of Rights). З тих пір концепція лобіювання була офіційно використана Конгресом у своїх документах. Цікаво, що спершу слово “лобіст” не використовувалося, більш популярними були такі назви: законний представник (“legal representative”), агент (“agent”) і представник зв'язків з громадськістю (“officer of public relation”). Для того, щоб забезпечити прозорість у лобіюванні, у 1876 році Конгресом була введена обов'язкова вимога до офіційної реєстрації лобістів та їхніх організацій. Однак перший федеральний закон про лобістську діяльність було прийнято лише у 1946 р. Він став першою у світі спробою регулювання лобізму. Цей закон діяв півстоліття і був дещо переглянутий у 1995 р. Вимоги стали більш суворими. Наприклад, позбавлення волі було додане як одна з форм покарання за порушення закону (до 1995 р. було передбачено лише накладання фінансових штрафів і призупинення діяльності). Регуляторний акт щодо лобізму (The Lobbying and Disclosure Act of 1995) визначає його як спробу

вплинути на будь-які державні рішення, прийняті законодавчою чи виконавчою гілками влади. Американські закони щодо лобіювання строгі та точні: жорсткі санкції за їхнє порушення покликані забезпечити прозорість лобіювання як важливої частини демократичного врядування.

Згідно з чисельними регуляторними актами щодо лобізму лобісти або їхні організації повинні:

- офіційно реєструватися в обох палатах парламенту кожні 3 місяці (раз у квартал);
- подавати в окремих файлах інформацію про кожного клієнта, що замовляє послуги (ім'я, посада, кошторис витрат на просування свого рішення);
- повідомляти про розмір грошової винагороди за послуги.

Реєстрація лобістів є електронною і до неї відкритий громадський доступ.

Брюссель вважається другою столицею лобізму після Вашингтона. У цьому місті свої представництва мають близько 3 000 лобістських організацій, які мають за мету впливати на формування політики Європейського Союзу. За підрахунками 2008 року, у Брюсселі діяли щонайменше 15 тис. професійних лобістів, число яких постійно зростало. У ЄС розрізняють три групи лобістів – галузеві/виробничі асоціації (представники бізнесу і промисловості), неурядові організації/групи інтересів та регіональні представництва. 90% лобістів у Європарламенті працюють на бізнес, і менш ніж 10% представляють інтереси різних груп громадянського суспільства, таких як екологи та профспілки.

Щоб мати доступ до парламенту на постійній основі, лобісти та організації мають акредитуватися, отримати спеціальний пропуск та дотримуватися спеціально розробленого Кодексу поведінки. Підозра щодо порушення лобістом правил Кодексу призводить до анулювання його перепустки, у разі підозри щодо підкупу депутата, справу вирішує суд, а парламент ухвалює рішення про зняття з парламентаря-корупціонера депутатського імунітету.

Європейський парламент опублікував декілька так званих робочих документів ("working documents") щодо лобізму ("Rules on lobbying and interest groups in the national parliaments of the Member States" (1996); Lobbying in the EU: current rules and practices" (2003)), але конкретних законів, які регламентують цю діяльність в ЄС, немає. У 2006 році Європейська комісія випустила так звану Зелену книгу (Green Paper on the European Transparency Initiative), у якій визначалося поняття лобізму та була запропонована система добровільної реєстрації лобістських організацій, розміщено Загальний кодекс поведінки лобістів та санкції за його порушення, систему моніторингу над лобістською діяльністю.

Довгий час, ще з 2008 року і до сьогодні, Європейським парламентом та Європейською комісією гостро дебатується питання, ініційоване у тому числі Transparency International, щодо створення обов'язкового єдиного реєстру лобістських організацій, щоб забезпечити прозорість політичного процесу та зміцнити довіру громадян до європейських інституцій. Ця ініціатива передбачає, що кожна організація з лобіювання повинна зареєструватися і надати певний перелік інфор-

мації, щоб мати фізичний доступ до будівлі парламенту та можливість особисто контактувати з депутатами і урядовцями.

У **Європейському Союзі** більшість країн, за винятком Великобританії та Німеччини, не мають конкретних правил або положень, що регулюють діяльність груп інтересів або їхніх представників.

Німецький парламент – єдиний у ЄС, який у додатку до свого Закону про Регламент прописав процедуру, згідно з якою групи бажаючих висловити або захистити свої інтереси у Бундестазі, повинні офіційно зареєструватися. Вони мають подати таку інформацію про себе: назва та місце знаходження організації чи групи, склад ради директорів і правління, сфера інтересів, кількість членів, імена призначених представників у парламенті тощо. Цей список зареєстрованих організацій, однак лише з переліком таких даних, як назва та адреса, публікується щорічно. Решта інформації про лобістів доступна за запитом. Реєстрація не дає лобістській організації жодних спеціальних прав (наприклад, щодо участі в парламентських слуханнях), а Бундестаг може в односторонньому порядку оголосити пропуск організації чи особи недійсним. Окрім того, парламент і комітети, якщо вважають це необхідним, можуть запрошувати представників різних груп інтересів та експертів на свої засідання без попередньої реєстрації.

У **Великобританії** все частіше на найвищому рівні піднімається занепокоєння щодо розквіту лобізму в парламенті. Екс прем'єр-міністр Девід Кемерон називав лобізм "наступним великим скандалом, що станеться". Справа в тому, що за британським законодавством членам вищої палати парламенту – Палати лордів – держава не оплачує витрати на персонал, однак вони мають право видавати перепустки тим особам, які надають їм організаційні чи дослідницькі послуги: водіям, секретарям, стажерам, аналітикам. Водночас це відкриває безперешкодний і неконтрольований з боку держави доступ до парламентських коридорів різним персоналіям, у тому числі керівникам груп інтересів, професійним лобістам, очільникам відділів зв'язків із громадськістю великих корпорацій. Таким чином серед постійних гостей парламенту опиняються також лобісти ігрової індустрії та казино, представники релігійних спільнот, бізнесу, оборонних підприємств і профспілок, політичні консультанти та довірені особи зарубіжних країн чи народностей, наприклад таких як Азербайджан та Курдистан.

Правила лобізму у Великобританії, як і в більшості країн, не регулюються законодавством, однак існує спеціальний Комітет зі стандартів громадського життя (Committee on Standards in Public Life), який здійснює нагляд за діяльністю груп інтересів у парламенті. Запобіжником від корупційних діянь депутатів на користь лобістів є Кодекс поведінки. Він зобов'язує повідомляти народних обранців про свої фінансові інтереси, зокрема про доходи поза парламентом, та забороняє діяти як "оплачуваний адвокат" ("paid advocate"): брати фінансову винагороду за виступи у парламенті та запитання до уряду, написання законопроектів або поправок до них тощо. У той самий час Кодекс не забороняє членам парламенту брати плату за консультаційні послуги чи поради, що і може бути ними використано як виправдання в разі появи звинувачень у контактах з лобістами.

Декларування статків народними депутатами

Згідно із Законом України **“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру в 2016 році”** та Закону України **“Про засади запобігання і протидії корупції”** в Україні введена система електронного декларування, 15 серпня в пілотному режимі і 1 вересня повноцінно. Відповідно до процедури народні депутати повинні протягом 60 днів (до 14 жовтня) заповнити онлайн-форму та ще тиждень мають для виправлення помилок. Далі, після ретельної перевірки працівниками **Національного агентства з питань запобігання корупції**, декларації стають публічними. У разі виявлення недостовірних даних, НАЗК зобов’язане повідомити уповноважені органи з подальшим розслідуванням та кримінальною або адміністративною відповідальністю. Для перевірки даних Агентство може використовувати свідчення фізичних та юридичних осіб, матеріали засобів масової інформації та інших джерел.

Якщо порівнювати **структуру декларації** з попереднім друкованим варіантом, то вона налічує 16 розділів. Оскільки форма є електронною, можна використовувати інтерактивні підказки, варіанти відповідей; зберігати попередні декларації, на основі яких можна створювати актуальні. У першу чергу фіксуються доходи/видатки, нерухоме майно, транспортні засоби, цінні папери, готівкові грошові активи та банківські рахунки, кредити і позики.

Цікавими нововведеннями є включення розділів про незавершене будівництво, фіксація предметів розкоші, приватних колекцій тощо. Також народним депутатам необхідно вказувати про членство в громадських та благодійних організаціях, профспілках. Реєстрація декларації, як вже було сказано вище, відбувається онлайн шляхом електронного цифрового підпису (що видає центр сертифікації ключів Міністерства юстиції) або через **систему** BankID. Таким чином народний обранець заходить до свого персонального кабінету системи Реєстру декларацій.

Великобританія

У Великобританії декларування своїх статків депутатами відбувається щороку. Контролем за своєчасною подачею декларацій займається **Office of the Public Guardian (OPG)**. Форма подачі є стандартною, однак інколи Офіс може дати запит на додаткову інформацію у випадку виникнення питань або підозр. Обсяг форми досягає понад 20 сторінок і складається з 8 блоків. У випадку відмови подачі декларації або додаткової інформації Офіс може подати позов до **спеціалізованого суду** (Court of Protection) для відкликання депутата та заміни його на іншого. Для допомоги у заповненні декларації, особливо для парламентарів, що здійснюють першу каденцію, призначається спеціальний менеджер

(case manager), що консультує з питань ведення бухгалтерії, роботи з банками, компаніями та іншими фінансовими операціями. Особлива увага приділяється купівлі, оренді, продажу нерухомості; здійсненню інвестицій та подарунків, проведенню свят та канікул, лікуванню, банківським операціям, у тому числі і тим, що здійснюються з інших країн. Також необхідно звітувати про готівку, яка не лежить у банку, приватні колекції мистецтва, вина, марок тощо.

США

У Конгресі Сполучених Штатів Америки звітуванням членів парламенту займається **Офіс головної бухгалтерії** (General Accounting Office). До повноважень Офісу, окрім обробки декларацій представників Конгресу, також входить моніторинг діяльності американських та міжнародних компаній, що здійснюють лобіювання своїх інтересів у парламенті, та публікація щорічних аудиторських звітів: загальних (діяльність Конгресу США та Фінансовий звіт уряду) і спеціалізованих (за запитами Апарату, членів парламенту і уряду, президента); контроль за державним боргом США. Щороку кожен член Конгресу та Сенату має заповнити стандартну форму декларування, що доступна лише після ідентифікації депутата в спеціалізованій системі за електронним ключем. Серед основних розділів декларації виділяють дані про доходи/видатки; нерухомість (купівля/продаж/оренда); банківські рахунки та транзакції; наявність приватних колекцій та готівки тощо. Окремий розділ присвячено зв'язкам з компаніями, лобіюванням інтересів яких займається депутат у парламенті. Зокрема, необхідно вказувати всі фінансові нарахування з боку компанії на рахунки депутата або партії; надання компаніями знижок на свої продукти та послуги, подарунків, рекомендацій для здійснення інших угод та контрактів тощо. У випадку порушення процедури заповнення декларацій або внесення завідомо хибної інформації, Офіс зобов'язаний повідомити про це **Судову аудиторсько-слідчу службу** (Forensic Audits and Investigative Service), яка, у свою чергу, проведе розслідування та передасть матеріали в правоохоронні органи, у даному випадку Прокуратурі США. Таким чином, можна сказати, що введення в дію системи електронного декларування дозволяє зробити діяльність депутата більш публічною та прозорою, наблизити до міжнародних стандартів (на прикладі Великобританії та США). Адже фіксація з боку Національного агентства з питань запобігання корупції та контроль зі сторони громадськості дисциплінує на зменшує спокусу до корупційних дій депутата.

Декларування доходів та обмеження діяльності за межами парламенту

Аби забезпечити безпристрасність парламентарів, у законодавстві багатьох країн прописані норми, згідно з якими ті повинні утримуватись від перебування на посадах у приватних компаніях, а всі свої доходи та витрати декларувати. Також існує заборона працювати в приватних компаніях після за-

кінчення парламентської роботи (**США, Британія**) протягом року – двох.

Одна з найжорсткіших систем щодо прозорості діяльності парламентарів та різних видів заборон і декларування є в **США**.

За інформацією “Доповіді для Конгресу. Етичні норми у законодавчих органах демократичних країн: порівняльний аналіз”, членам Конгресу США в прямій формі заборонено отримувати подарунки від будь-кого, крім рідних та близьких друзів. Сенат забороняє своїм членам приймати особисті подарунки вартістю від 50 доларів США й вище, хіба можна отримати ручки, футболки, так звані “предмети низької дійсної вартості”. Відповідно до “**Правил Палати представників**” подарунками вважаються також харчування, різні форми відшкодувань, розваги, оплата транспортних послуг, проживання. За все парламентар повинен повертати кошти. Можна випити чогось на вечірці чи десь перебувати на розважальному заході, якщо представник не є лобістом.

Що стосується діяльності за межами парламенту, то конгресменам заборонена приватна практика за винагороду, вони не можуть входити до складу фірми, яка надає професійні послуги, а також дозволяти такій структурі використовувати своє ім'я. Парламентарям не можна отримувати грошову чи іншу винагороду з приватних джерел за виступи, лекції, звернення або статті.

Окрім того, у випадку завершення роботи в парламенті, конгресмен повинен рік утриматись від бізнесу, комунікування з урядовцями, парламентарями. Подібні обмеження стосуються і сенаторів.

Навесні 2015 року США сколихнув скандал із сенатором Бобом Мендесом, якого звинуватили в корупції. Він отримував від свого товариша-офтальмолога подарунки, фінансування виборчої кампанії, перельотів, перебування в готелі, гри в гольф. Сенатор не вказав ці факти в декларації. А парламентарі зобов'язані повідомляти про їхні заробітки та борги після кожного запрошення на ланч, який вони отримують. Такі самі правила для членів їхніх сімей. У свою чергу, Менендес допомагав своєму товаришеві вирішувати питання з візами для подруг.

Німецьким депутатам **дозволено** підробляти за стінами парламенту. Так, юристи можуть представляти федеральний уряд або вести справи проти нього. Тут також відсутні будь-які часові обмеження щодо переходу від державної роботи до приватної справи, бізнесу.

Так, з 2009 року німецькі політики заробили 22,5 млн євро в додаток до їх державних зарплат. Усі депутати Бундестагу зобов'язані звітувати президенту Бундестагу щодо робіт за межами парламенту. З 620 його членів приблизно третина займається позапарламентською діяльністю.

Частина членів парламенту (переважно адвокати, які боялись втратити своїх неpubлічних клієнтів) оскаржувала у Конституційному суді вимогу надавати звіти щодо того, від кого, де і яку суму коштів вони отримують. Зокрема наголошувалось, що якщо буде розкрита інформація, скільки заробляє парламентар і від кого отримує кошти, це може вплинути на фінансовий стан фірми, яку він очолює чи представляє, на її конкурентоздатність. Але суд не задовольнив скаргу парламентарів.

Варто зауважити, що вичерпну інформацію про додаткові доходи має лише голова Бундестагу. Громадськість може ознайомитись на офіційному сайті лишень з категоріями підробітку. Окрім

того, німецькі парламентарі не декларують майно. Згідно з **Кодексом поведінки** членів німецького парламенту вони зобов'язані заповнити форму декларації з відповідними поясненнями щодо доходів на стороні. Вона повинна бути протягом трьох місяців надана президенту. Дата вираховується з початку отримання такого доходу. На сайті парламенту міститься інформація лише про категорії доходів (від 1 000 до 250 000 євро), а не детальні відомості.

У декларації парламентарі вказують наступну інформацію: робота перед членством у парламенті; оплачувана діяльність протягом дії мандата; діяльність в підприємстві; діяльність та членство в клубах, асоціаціях, фундаціях; угоди щодо майбутньої діяльності чи грошових винагород; частки в приватних корпораціях та партнерство; пожертви та інші вигоди з політичної активності. Декларуванню підлягають також подарунки, вартістю більше 5 000 євро. А пожертви понад 10 000 євро обов'язково оприлюднюються президентом з деталями.

Для порівняння, у Великобританії всі доходи, які перевищують 1% від заробітної плати члена парламенту, перевіряються. Він зобов'язаний декларувати свої фінансові і не фінансові інтереси. Також, у випадку голосування чи підтримки певного рішення, **декларується** приватний інтерес та інтерес членів сім'ї (**процедура** прописана в Кодексі поведінки). Декларація про майно подається членами парламенту у випадку, якщо його вартість складає більш ніж 59 000 фунтів. Подарунки ж брати заборонено.

Члени парламенту мають право працювати поза його межами. Як повідомляє **ВВС**, у 2014 році більше 100 законодавців Великобританії задекларували побічні доходи. Статки парламентарів, які працюють за сумісництвом чи отримують інші доходи, різняться. Це може бути і кілька тисяч фунтів і півмільйона на рік. Найбільше заробляють юристи, лікарі, фермери, дантисти, лектори та представники чи власники медіа.

У **Франції** члени парламенту мають право виключно на викладання та роботу в церкві. Заборон на подарунки, винагороди немає. Однак всі подарунки повинні бути задекларовані.

У **Нідерландах**, якщо парламентар отримує грошову винагороду за межами парламенту, то його зарплатня буде скорочена на відповідну суму. Також він зобов'язаний декларувати як оплачену, так і безкоштовну працю поза парламентом.

У **Швеції**, якщо депутат працює за межами державного сектору місяць, то він втрачає на цей час заробітну плату.

В **Іспанії** депутатам заборонено працювати в компаніях, які виграють державні контракти. Члени парламенту зобов'язані декларувати фінансові і не фінансові інтереси, майно.

Європарламентарі щороку декларують свої фінансові інтереси, які публікуються на сайті. Вони зобов'язані повідомляти також про те, що може призвести до конфлікту інтересів під час виконання своїх обов'язків. У 1999 році Європарламент вирішив посилити правила щодо декларування. Зокрема, погоджено, що імена тих, хто не подав декларацію у визначений час, повідомляються публіці одразу ж після попередження. Відповідно до оприлюднених **декларацій** 751 європарламентаря за 2014 рік, їх середнім щомісячним "побічним" доходом є 646 євро. Найбільше "на стороні" заробляють австрійці – в

середньому 2 400 євро щомісяця. З 12 членів парламенту, які задекларували більше 10 000 євро доходу в місяць, четверо – французи, семеро не подали декларацій.

У **Білорусі** законом передбачено подання депутатами декларацій. За ненадання декларації, зумисно-го внесення в неї неповних, недостовірних даних повноваження парламентаря можуть бути достроково **припинені**.

26 червня 2015 року в білоруському парламенті в другому читанні було **прийнято** законопроект, який передбачає декларування нерухомості, витворів мистецтва, дорогоцінних металів, виробів з них, автівок. Однак публікувати ці відомості влада не планує. Як **сказав** генпрокурор Білорусі Олександр Колюк: “Це не зовсім етично”. У випадку виявлення незаконного збагачення, усе буде повертатись у дохід держави. Також посадовцям дозволять добровільно віддати державі майно, яке перевищує їхні доходи. В іншому випадку, дохід буде повертатись через суд. Відповідно до білоруського законодавства закон має бути підтриманий верхньою палатою парламенту і підписаний президентом.

Дрес-коди парламентів країн світу: заборони і дозволи

Дрес-код – це писані або неписані правила щодо одягу. Переважно його прописують для працівників компанії, держслужбовців. У деяких парламентах світу встановлені правила, яких мають дотримуватись у підборі одягу члени парламенту, журналісти, відвідувачі. Хоча формальні правила затверджені, їх досить часто просто ігнорують.

У **Киргизії** питання зовнішнього вигляду парламентарів, державних службовців та тих, хто відвідує засідання, прописали включно з рекомендаціями щодо використання парфумів. Регламентний комітет **затвердив** “Правила зовнішнього вигляду”, згідно з якими держслужбовцям жіночої статі рекомендувалось носити класичний костюм (жакет, спідницю чи штани), сукню в стриманих тонах. Відкриті блузи, сарафани, сукні, що відкривають плечі, живіт, спину, – не рекомендуються. Законотворцям не варто носити масивні, яскраві прикраси, мережива, тафту, шифон, парчу, елементи з блискучими вишивками та бісером. Не вітаються парфуми з важким та насиченим ароматом, яскравий макіяж та манікюр. Для чоловіків рекомендується строгий діловий костюм класичного крою неяскарих тонів. З прикрас – обручка, запонки, защібка для краватки. Кросівки, трикотажні об’ємні речі, светри, джинси, футболки, спортивні костюми – поза межами парламенту. Чоловікам заборонили також приходити до зали засідань неголеними. Для журналістів було написано окремий Регламент, який визначає, що вони повинні одягатись “достойно” і “класично”.

У Державній думі **Росії введено** дрес-код для журналістів. Під заборону потрапили рвані джинси, шорти, коротенькі спіднички і шльопанці, декольтований одяг та розстібнуті футболки. В Апараті Держдуми запевнили, що до кольору і фасону одягу претензій мати не будуть.

У **Грузії** дрес-код для парламентарів **прийняли** в 2006 році. Згідно з ним депутатам заборонено з'являтися на засіданнях без краваток, у джинсах та майках, шортах і светрах. Дрес-код – костюм та краватка, без щетини. Для жінок – ділові костюми, строгі сукні та причесане волосся. Хоча на практиці дрес-коду не дотримуються.

В **ізраїльський** Кнесет зась **заходять** як членам парламенту, так і журналістам в футболках, шортах, джинсах, а жінкам – у кофтах з глибокими вирізами в зоні декольте.

У Парламенті **ПАР** навесні 2015 року розпочалася дискусія щодо нового дрес-коду. Щоправда, мова тут йде про законотворців. Питання постало щодо однакового яскраво-червоного вбрання, яке носять члени партії борців за економічну свободу. Вони (а їх 25 в парламенті) стверджують, що такий одяг символізує солідарність з робочим класом. У той час як інші депутати наголошують, що він надто виділяється. Загалом у парламенті обговорюється питання ще 500 правил, які діють. Зокрема, обов'язок чоловіків-депутатів бути на засіданнях парламенту з непокритою головою. Зараз багато чоловіків та жінок представляють народи, де потрібно ходити в традиційному вбранні, оскільки головний убір є його невід'ємною частиною. Окрім того, Парламент ПАР дуже гаряче обговорював дрес-код однієї з наймолодших парламентарок Ліндів Мазібуко. Колеги закидали їй, що вона одягається невідповідно і повинна бути "арештована поліцією моди".

У **Нігерії** питання **вбрання депутатів** стоїть на найвищому рівні. Парламентарі, окрім того, що отримують одну з найвищих заробітних плат (12 тисяч євро на місяць), до того ж **одержують** для купівлі одягу 1 625 євро для членів Національної асамблеї і 2 000 євро для сенаторів.

В **Європарламенті** прописане правило, за яким пані мають носити формальний одяг (спідницю і піджак або штани та піджак), а чоловіки – костюми (смокінги вітаються, але не є обов'язковими). Краватки чи метелики рекомендуються, але не є вимогою. У випадку, якщо одяг неформальний, делегата не пустять на засідання. Такий одяг дозволяється під час соціальної активності. Тільки у випадку Благодійного балу потрібно дотримуватись дрес-коду (коктейльні сукні, спідниця й блузка – для жінок; костюм, сорочка, краватка – для чоловіків). Щодо журналістів дрес-коду не прописано. Та й самі парламентарі не завжди його дотримуються.

Парламент **Греції** в 2013 році **ввів** дрес-код для депутатів. Зокрема, не можна приходити на засідання у рваних джинсах, старих і пом'ятих костюмах, відкритому одязі.

У **Великобританії** парламентський дрес-код передбачає, що чоловіки мають носити сорочку і краватку, а жінки – одяг у діловому стилі. Футболки зі слоганами не дозволяються. Однак тут теж не особливо дотримуються правил. У такому випадку головуючий робить зауваження порушнику.

У той час як в більшості країн введені дрес-коди обмежувального характеру, у Туреччині в 2013 році жінкам дозволили носити штани. Перед цим їм можна було ходити без хустки.

Політичний імунітет

Демократичний лад держави передбачає, що народний обранець не несе юридичної відповідальності за прийняті рішення та не може бути відкликаний виборцями. Такий захисний механізм має назву депутатського індемнітету, що також передбачає відсутність відповідальності за виступи на пленарних засіданнях, внесення законопроектів та правок до них, голосування тощо.

Іншою складовою депутатської недоторканності є політичний імунітет, що передбачає неможливість притягнення до кримінальної відповідальності без згоди парламенту, окрім випадків, коли депутат затриманий на місці злочину. Поняття політичного імунітету зафіксовано в конституціях більшості європейських країн (**Франція, Німеччина, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Данія, Норвегія** та ін.). Згідно з європейськими положеннями конституції депутат не може бути притягнений до відповідальності за висловлені ним думки (лише якщо вони не містять наклеп), голосування та виконання своїх прямих депутатських повноважень. Межі імунітету встановлюються національним законодавством, аби обраний депутат міг безперешкодно здійснювати свої обов'язки та бути незалежним у своїх висловлюваннях. Імунітет захищає народного обранця від переслідування, прослуховування, арешту без особливої згоди парламенту.

У **більшості європейських країн** для обмеження депутатського імунітету, затримання, арешту та проведення подальших слідчих дій потрібна згода парламенту (**Великобританія, Німеччина, Франція, Бельгія, Угорщина, Чехія, Естонія, Литва** та ін.) за висновками профільного комітету або парламентської слідчої комісії. Однак подібні дії необхідні лише у випадку кримінальних злочинів, які передбачають покарання у вигляді позбавлення волі терміном: **Швеція** – два роки; **Португалія** – три роки; **Хорватія** – п'ять років. У **США** народний обранець позбавляється політичного імунітету автоматично, коли доведена рішенням суду його державна зрада, тяжкий злочин або депутат був зафіксований під час порушення громадського правопорядку.

У **багатьох країнах** політичний імунітет працює з певними привілеями – у **США, Ісландії та Ірландії** депутата не можуть затримувати по дорозі до парламенту чи у стінах парламенту, в **США та Угорщині** члени парламенту не можуть бути викликані на допит або до суду під час пленарних засідань; або обмеженнями – згідно з Конституцією **Австрії** правопорушення, що не пов'язані з парламентською роботою, не можуть бути захищені депутатським імунітетом. У **Бельгії** обшуки особистих речей та нерухоності парламентаря можна здійснювати лише за присутності спікера парламенту.

У цьому контексті важливо звернутися до процедури позбавлення політичного імунітету, так, суб'єктами-ініціаторами зняття депутатського імунітету виступають: у **Німеччині** – це генеральний прокурор, **Данії** – Міністерство юстиції; **Фінляндії та Естонії** – посадова особа, що здійснювала слідство, **Іспанії** – судовий орган, **Австрії та Данії** – парламент. Далі за процедурою ініціатор подає відповідні документи до голови парламенту, який передає їх у профільний комітет або спеціально створену слідчу комісію. Комітет приймає рішення та направляє відповідне положення про зняття депутатського іму-

нітету на розгляд парламенту. У більшості країн Європи справи щодо зняття політичного імунітету розглядає Верховний суд.

Інколи політичний імунітет надають не лише депутатам, а й **іншим посадовцям**. У **Великобританії** політичний імунітет може надаватися особам, які долучаються до парламентських процедур (розробка законопроектів, участь у слідчих парламентських комісіях). В **Австрії** імунітет також отримують регіональні депутати та особи, що дають свідчення парламенту або його комітетам. У **Бельгії** недоторканість надається представникам виконавчої влади, в **Іспанії** – омбудсменам. Цікавим є момент набуття чинності політичного імунітету: це може бути одразу після виборів (**Канада**) або з дня складання присяги (**Хорватія**); діяти протягом усякого скликання (**Великобританія, Франція, Бельгія, Португалія, Швеція, Фінляндія**) або лише на час сесійних засідань (**Чехія, Швейцарія**).

Особливу увагу необхідно звернути на факт наявності **кримінальних справ** стосовно осіб, що ще не набули політичного імунітету, адже депутати часто використовують мандат для уникнення відповідальності за злочини, які були скоєні в минулому. Так, у **Польщі** та **Великобританії** кримінальне переслідування, що почалося перед набуттям політичного імунітету, продовжується лише якщо парламент не прийме рішення про його зупинку. А в **Німеччині, Данії, Чехії** та **Угорщині** кримінальне переслідування навпаки припиняється лише якщо парламент не прийме рішення його продовжити.

Після короткого огляду європейської практики функціонування інституту політичного імунітету можна зробити висновки, що в демократичних країнах імунітет має бути обмеженим та розповсюджуватися лише під час виконання депутатської діяльності, окрім випадків державної зради та затримання на місці злочину.

Звітування депутатів місцевих рад

Після проведення реформи децентралізації місцевої влади та створення територіальних громад (2014 рік), в **Україні** гостріше постало питання взаємодії мешканців громади із місцевими депутатами, зокрема їх звітуванням. На жаль, у країні політична культура звітування, особливо на місцевому рівні, мало розвинута. Хоча саме на місцях вирішуються безліч питань, пов'язаних з повсякденним життям громадян: якість доріг, медичне обслуговування, освіта, комунальні послуги, розподіл землі, робота комунальних підприємств, кадрові питання тощо. Депутати міських рад займаються раціональним, на їхню думку, розподілом бюджетних коштів, соціально-економічним та культурним розвитком громади. Місцеві представники влади мають усвідомлювати свою **відповідальність** перед громадою, максимально сприяти ефективному функціонуванню адміністративно-територіальної одиниці, яку вони представляють. На жаль, мешканці міст рідко знають про свій пряий вплив на представників місцевої влади, не користуються своїми правами та повноваженнями.

Депутати місцевих рад мають регулярно звітувати перед громадою, проте, за **останніми дослідженнями**, менше половини місцевих депутатів регулярно це роблять. Однак навіть ті депутати, що звітують, підходять до цього формально, що часто зводиться до коротких заміток у територіальних ЗМІ та виступів на місцевому телебаченні. Місцеві обранці недооцінюють постійної комунікації з виборцями – регулярне спілкування з громадою підвищує репутаційні показники депутата, що в майбутньому допоможе переобратися на виборах.

В Україні загальні положення звітування депутатів місцевих рад регулює Закон України **“Про статус місцевих депутатів”**. У свою чергу міські ради мають ухвалювати рішення про деталі звітування депутатів міських рад в аспектах визначення часу, місця, порядку висвітлення, особливостей прийняття рішень щодо депутатських звітів та їх наслідків. Для здійснення звітування депутат місцевої ради має не менше ніж за 7 днів повідомити про час та місце проведення заходу в міських ЗМІ. Усі витрати покриває місцева рада з місцевого бюджету, у межах затверджених на ці цілі видатків. Важливим також є те, що не тільки **місцева влада**, а й представники підприємств, міські посадові особи мають сприяти звітуванню шляхом надання приміщень, матеріально-технічного устаткування та інформаційної підтримки. Оскільки мандат депутата місцевої ради є імперативним, громада може ініціювати відкликання депутата через неналежне виконання своїх повноважень, таких як відсутність звітування тривалий час (більше року), адже депутат є підзвітним перед своїми виборцями. У випадку невиконання народним обранцем своїх обов’язків, міська рада може прийняти рішення про голосування щодо його відкликання.

Згідно із законодавством, у звіті депутата має бути наступна інформація:

- депутатська діяльність у раді та в спеціальних комісіях;
- робота з громадою (обробка скарг, пропозицій, доручень та звернень від громадян та їх виконання);
- кількість поданих пропозицій на розгляд засідань міської влади;
- ухвалені радою рішення та їх вплив на місцеву громаду, хід їх виконання;
- виконання планів соціально-економічного та культурного розвитку громади;
- участь у громадських слуханнях та масових заходах (спортивні змагання, виставки, міські свята, ярмарки тощо).

Після звітування депутат має опублікувати письмовий звіт в місцевих ЗМІ та виступити повторно в місцевій раді щодо врахування скарг та пропозицій громади, доповісти про перебіг виконання доручень від громади.

Серед проблем звітування в Україні можна виділити:

- відсутність уніфікованої форми подачі звітів;
- звітування лише з окремих питань (брак комплексного підходу);
- дефіцит аналізу звітних характеристик та результатів прийнятих рішень;

- заміна індивідуального звітування на партійне;
- звітування відбувається лише через одне джерело (або ЗМІ, або виступ на засіданні ради, або на зустрічі з громадою).

Звертаючись до **міжнародної практики**, регулярне звітування депутатів зазвичай закріплено або на законодавчому рівні, або в регламентах місцевих рад та етичних кодексах. Також у 1999 році Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи було ухвалено Рекомендацію щодо Європейського кодексу поведінки для місцевих і регіональних виборних представників, де прописано основні обов'язки місцевого депутата. Зазвичай звітування здійснюється раз на квартал і наприкінці року на відкритих зустрічах з громадянами та на офіційних сайтах місцевого представництва партії. Також останнім часом набуває популярності звітування через соціальні мережі. На відміну від України, у західній політичній культурі звітування через ЗМІ є непоширеним явищем, часто заборонено політикою телерадіокомпаній та місцевої преси й вважається політичною рекламою.

Варто відзначити, що, окрім звітування, яке здійснюють самі депутати (**Великобританія**), секретаріати місцевих рад сумлінно ставляться до надання широкої можливості спостереження за діяльністю місцевих представників у відповідному органі влади. Завдяки такій відкритості, усі громадяни можуть попередньо ознайомитися з питаннями, що хвилюють, і організовано підготувати свої зауваження, звернення, петиції та передати їх депутатам через секретаріат. Зазвичай публічний звіт відбувається раз на квартал на зустрічах з громадянами, на яких депутати представляють пророблену роботу та діляться планами на майбутнє. Ефективно контролювати діяльність членів парламенту можливо за допомогою сайту місцевого представництва партії, де можна ознайомитися з річними звітами роботи депутатів та діяльності партії на територіальній одиниці.

У Прибалтійських країнах (**Естонія, Латвія, Литва**), на відміну від Великобританії, навпаки, вітаються новаторські та оперативні форми звітування, зокрема через соціальні мережі. Так, громадяни завжди мають змогу з'язатися з депутатами та повідомити про свої проблеми та зауваження. Процес звітування чітко законодавчо не регламентований і відбувається зазвичай за ініціативою самого депутата з періодичністю від раз на квартал або частіше, за бажанням депутата.

Велику роль відіграє процес звітування в **США**, що закріплений на законодавчому рівні (річний звіт, який за бажанням депутата може відбуватися частіше), саме тому депутати підходять до нього комплексно. Такі вимоги дозволяють тримати постійний зв'язок із виборцями, за потребою детальніше розповідати про здійснені проекти та коригувати майбутні плани залежно від потреб громадян. Не забувають місцеві депутати проводити очні зустрічі з виборцями в місцевих осередках. Тематика звітування в **США, Великій Британії** та країнах **Балтії** доволі різноманітна та майже не регламентована законодавством, тому визначається за ініціативою самого депутата, партійної культури та побажань виборців. Зазвичай публічний звіт включає наступні пункти:

- результати роботи з визначених попередньо напрямків та проблемних питань (обраних депутатом або виборцями);

- пояснення прийнятого законодавства парламентом та його впливів на місцевому рівні;
- звітування про роботу в профільному комітеті;
- обробка запитів та звернень громадян;
- зустрічі з виборцями;
- зустрічі з представниками органів державної влади;
- зустрічі з представниками місцевих підприємств;
- обговорення ініціатив та побажань громадян, якщо це передбачає формат звітування.

Найбільш актуальними темами, що підіймаються на місцевому рівні, є: розподіл бюджетних коштів, робота місцевих підприємств та благоустрій громади. Okремо слід відзначити про фінансове звітування, процес якого найкраще також проілюструвати на прикладі **Великобританії** та **США**. Форма та структура поточного звітування в цих країнах є відносно довільною, однак це не стосується фінансової звітності, що є жорстко регламентованою та передбачає відповідальність за недотримання вимог фінансового декларування статків. У **Великобританії** декларування своїх статків депутатами відбувається щороку, контролем за своєчасною подачею декларацій займається Офіс громадської опіки (Office of the Public Guardian (OPG)). Форма подачі є стандартною, у випадку відмови подачі декларації або додаткової інформації Офіс може подати позов до спеціалізованого суду (Court of Protection) для відкликання депутата та заміною його на іншого. У США питаннями фінансового звітування місцевих депутатів займається Офіс головної бухгалтерії (General Accounting Office). Щороку кожен місцевий представник має заповнити стандартну форму декларування, що містить наступні розділи: дані про доходи/видатки; нерухомість (купівля/продаж/оренда); банківські рахунки та трансакції; наявність приватних колекцій та готівки тощо. У випадку порушення процедури заповнення декларації або внесення свідомо хибної інформації, Офіс зобов'язаний повідомити про це Судову аудиторсько-слідчу службу (Forensic Audits and Investigative Service), яка у свою чергу проведе розслідування та передасть матеріали в правоохоронні органи, у даному випадку Прокуратуру США.

В **Україні** таким органом, що займається перевіркою фінансових звітів (декларацій) депутатів місцевих рад, виступає Національне агентство запобігання корупції (НАЗК). У разі виявлення недостовірних даних, НАЗК зобов'язане повідомити уповноважені органи з подальшим розслідуванням та кримінальною або адміністративною відповідальністю.

У західній політичній культурі депутати місцевих рад ведуть чітку статистику про кількість пропозицій, які надійшли від громадян, порядок їх розгляду на засіданні ради та подальше виконання; кількість надісланих депутатських запитів з метою вирішення проблем. Після звітування перед виборцями депутати мають виступити перед місцевою радою про його результати (в Україні ця норма є суто формальною), зміст скарг та пропозицій, перебіг їх вирішення. Також депутати інформують раду про доручення від виборців і обов'язково оприлюднюють усю вищезгадану інформацію в місцевих ЗМІ, на сайті партії та сторінках в соціальних мережах. У разі невиконання своїх обов'язків, рішення про відкликання депутата приймає спеціально створена комісія з питань депутатської діяльності та етики.

У країнах Європи зустрічі з виборцями проводяться у форматі діалогу (часто за ініціативи самої громади), члени громади обговорюють звіт, ставлять запитання, надають доручення, до виконання яких представники влади дуже ретельно ставляться. В Україні навпаки – зустрічі мають характер “одно-стороннього інформування”, а виголошені пропозиції та доручення від громадян рідко виконуються у майбутньому.

З огляду на американський та європейський досвід, можна зробити висновок, що в Україні необхідно переглянути законодавство, яке визначає статус депутата місцевих рад, зокрема в аспекті підвищення відповідальності за неналежне виконання своїх обов’язків з метою посилення підзвітності депутатів перед виборцями. Сучасний депутат має підтримувати постійний зв’язок із громадою, проводити регулярні зустрічі з виборцями, на яких звітувати про здійснену роботу; розглядати заяви, скарги та пропозиції від громадян, активно сприяти їх вирішенню; не тільки ухвалювати рішення, а й займатися їх виконанням.

Дотримання етичних норм та стандартів поведінки

Негідна поведінка депутатів у Верховній Раді **України** є досить поширеним явищем, що свідчить про незрілість політичної системи та низький рівень політичної культури народних обранців.

Моніторингова місія Європейського парламенту на чолі з Петом Коксом у 2016 році визначала наступні проблеми у стандартах роботи депутатів:

- негідна поведінка у сесійній залі (неповага до виступів колег, відсутність дисципліни);
- неперсональне голосування (“кнопкодавство”);
- відсутність на робочому місці без поважних причин;
- порушення Регламенту та інших процедурних вимог підготовки законопроектів;
- випадки продажу голосів;
- використання мандата для лобіювання своїх бізнес-інтересів.

Для подолання подібних зловживань у провідних країнах світу широко поширеною є практика прийняття кодексів поведінки та етичних норм (**Великобританія, США, Австралія, Польща**) у вигляді офіційних нормативних актів, проте нерідко правила поведінки стають частиною внутрішніх регламентів парламенту (**Австрія, Франція, Італія, Аргентина**). У подібних кодексах (регламентних документах) найчастіше прописуються принципи роботи парламентарів: правила поведінки, яких мають дотримуватися народні обранці, санкції за їх порушення. Також у кодексах поведінки депутатів розглядаються

питання: службових обов'язків депутатів у комітетах та комісіях, процедур спілкування народних обранців з виборцями та ЗМІ, міжфракційних відносин, поведінки під час офіційних закордонних відряджень. У Кодексі етичних норм **Великобританії** виділили сім "класичних" принципів, яких мають дотримуватися парламентарі під час прийняття рішень:

1. Рішення приймати самостійно та в інтересах громадян.
2. Заборонено приймати рішення з метою особистого збагачення або отримання фінансових привілеїв для сім'ї або друзів.
3. Аргументовано приймати рішення, як під час голосувань, так і під час публічних зустрічей, переговорів, надання рекомендацій, укладання контрактів тощо.
4. Бути відповідальним за свої рішення та дії.
5. Відкрито пояснювати причини своїх рішень та дій.
6. Діяти чесно під час виконання своїх обов'язків та уникати конфлікту інтересів.
7. Бути прикладом дотримання вищеперерахованих принципів.

В **Австралії** та **Канаді** прийняті Кодекси етичних норм дещо відрізняються. В першому прописані правила проведення дебатів, голосування за законопроекти, технічні аспекти застосування статутних законодавчих інструментів, регуляторний порядок створення законопроектів тощо. В етичному кодексі Канади наголошено на тому, що парламентар має керуватися в першу чергу суспільними інтересами, поважати колег та державні інститути влади, узгодити свої приватні інтереси перед тим як виконувати службові обов'язки, сприяти досягненню консенсусу між парламентарями шляхом встановлення загальних правил поведінки.

У більшості **європейських нормативних кодексів** велике значення приділяється декларуванню статків парламентарями. Зокрема, необхідно декларувати всі свої активи, майно, цінні папери, нерухомість, акції, мистецтво тощо. У подібних документах можна завжди знайти статті, присвячені врегулюванню конфлікту інтересів депутатів, умовам отримання приватних подарунків, правилам декларування позапарламентських доходів, лобюванню.

За порушення депутатської етики та норм службової поведінки законодавців у парламентах **Австрії, Великобританії, Нідерландів, Польщі, США, Угорщини, Франції** встановлено такі види дисциплінарних заходів щодо депутатів: зауваження, публічний осуд, позбавлення слова, відсторонення від присутності на засіданні(-ях), накладення штрафу, винесення догани, виключення з членів палати. Застосування механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарної санкції передбачене у **США, Великобританії, Канаді** та **Португалії**.

В **Україні** нагляд за дотриманням правил поведінки у парламенті здійснює Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, однак його повноваження в аспекті контролю за дотриманням норм етики депутатської діяльності є достатньо обмеженими та чітко не врегульованими. Зокрема, згідно з Регламентом Верховної Ради України народний депутат не повинен вико-

ристовувати депутатський мандат в особистих цілях, має дотримуватися норм депутатської етики та неупереджено виконувати свої службові обов'язки, уникаючи конфлікту інтересів та неправомірної вигоди. Однак жодних санкцій за порушення вищезазначених принципів Регламентом не передбачено.

Саме тому необхідно переглянути Закон України "Про статус народного депутата України" та Регламент ВРУ в частині принципів та правил поведінки народних обранців з метою створення Кодексу етичних норм та стандартів поведінки. Адже світовою практикою парламентаризму доведено, що подібне унормування здатне як стимулювати ефективність депутатської діяльності під час прийняття рішень, так і сприяє регулюванню службових відносин депутатів, збільшуючи при цьому довіру громадян до депутатів та парламентаризму в цілому.

Післямова

Ця публікація є доповненням видання “А як у них? Світові парламентські практики” 2016 року. Сюди увійшли всі статті, що розміщувалися на сайті rada.oporaua.org у розділі “А як у них?” станом на липень 2018 року. Протягом чотирьох років рубрика слугувала своєрідним дзеркалом, що відображало основні вади нерезформованого українського парламенту в світлі як успішних, так і невдалих світових практик парламентаризму. На сайті розділ продовжує жити своїм життям, поповнюючись новими публікаціями, а ця книга є своєрідним каталогом тем, навколо яких розгорталися і далі не припиняються найбільш жваві публічні дискусії щодо реформи парламенту. Після прочитання зібраних тут текстів стає зрозуміло: попри несхожість та унікальність підходів різних країн до розбудови та зміцнення парламентаризму, успішний досвід об’єднує те, що він базується на неухильному дотриманні стандартів (принципів) демократичності – репрезентативності, інституційній незалежності, прозорості, відкритості та підзвітності парламенту. Очевидно – слідування демократичним принципам, а не сліпе копіювання практик, є рецептом успіху в реформуванні Верховної Ради України. Однак лише розуміючи, який шлях змін пройшли інші країни, ми зможемо обрати свій власний.

Усі зібрані матеріали підготовлені на основі аналізу нормативно-правових актів інших країн, моніторингу публікацій на офіційних веб-порталах урядових структур та парламентів світу, а також опрацювання відкритих джерел інформації.

Підготовлено в рамках Програми USAID "РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом Східна Європа та партнерами.

Погляди авторів, висловлені у цій публікації, можуть не збігатися з поглядами USAID або Уряду США.



USAID | **УКРАЇНА**
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа

Автори:

**Надія Бабинська, Анастасія Константинівська,
Олена Рибій, Анатолій Бондарчук**

Упорядник:

Олександр Неберикут

Редактор:

Анна Бондар

Верстка та дизайн:

Маріанна Пашук

© Маріанна Пашук

художнє оформлення, 2018

© ОПОРА, 2018

