

Практика парламентаризму

Автор: С.Свето́ва, 1997

Глава 1

Парламентаризм: історико-теоретичний нарис. Розвиток парламентаризму в Україні

ВСТУП

Як свідчить історія, різні народні ради існували в усі часи, починаючи з V століття до нашої ери, але всі вони виконували, по суті, однакові функції. По-перше, всі ради допомагали (радили) правителям у мудрому вирішенні державних питань. По-друге, всі ради виконували волю суспільства, беручи до уваги вимоги громадян під час прийняття рішень.

Перехід таких дорадчих органів у самостійні, незалежні законодавчі інституції, пов'язаний з такими явищами, як поширення освіченості, різноманітних заходів комунікації, та з розвитком виборчих систем і політичних партій. Отже, спочатку розглянемо історичний процес становлення законодавчих органів, а потім звернемося до результатів цього становлення, тобто до нових демократичних парламентів сьогодення.

ВИТОКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Як же відбувалося становлення парламентаризму, що існує у XX ст.? Деякі історики пропонують шукати коріння парламентаризму аж у V ст. до нашої ери у Греції, де в часи Перікла (Pericles) була заснована Еклезія (Ecclesia) – законодавчі збори. Фактично всі громадяни Афін брали участь у цих зборах. Однак першим представницьким органом був *The BOULE* – найвищий законодавчий орган, якому підпорядковувалася Еклезія. До цього органу щорічно вибирали 500 представників, представництво встановлювалося від кожного племені, на які поділялось афінське суспільство.

Якщо коріння парламентаризму були знайдені у Греції, то перші гілки молодого деревця треба шукати в Римі. Перші народні збори Римської імперії називалися *Comitia Curiata*, до складу яких входили представники аристократії, котрі приймали рішення більшістю голосів. Потім народні збори стали називатися *Comitia Centuriata*. Вони відрізнялися від попередніх тим, що формувалися на військовій основі. Незабаром вони знову були переформовані і стали називатися *Comitia Tributa* – представництво встановлювалося від кожного роду (племені). Однак, як і у Греції, існував *The BOULE*, якому підпорядковувалася Еклезія, так і в Римі існував сенат, якому підпорядковувалися усі три вищезгадані народні збори (*Comitia Curiata*, *Comitia Centuriata*, *Comitia Tributa*). Римський сенат – класичний приклад становлення парламентаризму. Ще в римському праві юридичною основою станового представництва був мандат – угода доручення. За класичним римським правом мандатом (доручення) – це цивільно-правова угода, за якою одна особа (манданс – довіритель) доручає, а інша особа (мандатарій – повірений) зобов'язується безоплатно виконувати певні дії. Мандат означав, що депутат репрезентує тільки своїх виборців і що виборці мали право достроково його відкликати, якщо вважали, що їхні доручення не виконувалися.

На той час, першою європейською представницькою установою були іспанські Кортеси (перекладається як королівські зібрання), які виникли ще у XII столітті. Але сам термін “парламент” з'явився у XIII столітті у Франції, коли королівська курія була поділена на дві палати. Однією з цих палат був парламент. Але він не був ні законодавчим, ні представницьким органом, а займався лише судовими справами. Саме слово “парламент” виникло від французького “parler”, що означає “говорити.”

Тільки на початку XIV століття у Франції з'явився перший представницький орган – генеральні штати, які скликалися королем. Проте вони не приймали ніяких законів, а були лише дорадчим органом. Взагалі, характерною рисою періоду абсолютної монархії в Європі було те, що представницькі органи були лише дорадчими органами, а державна влада належала королям.

Таким чином, переважна більшість парламентів феодального часу, якщо і була представницькими органами, але не діяла на постійній основі. Тільки англійський парламент діяв на постійній основі, через те вважають, що саме англійський досвід дав початок явищу парламентаризму.

АНГЛІЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ – “МАТІР” ПАРЛАМЕНТІВ СВІТУ

В Англії представницька установа була утворена на основі Великої Хартії Вольностей 1215 року, яка вважається першим актом конституційного значення. Але справжнє представництво почалося в 1265 році, коли на засідання ради королівства стали запрошувати по двоє лицарів від кожного графства і по двоє представників від найбільших міст. А в 1275 році вперше рада королівства була названа парламентом.

У середині XIV ст. англійський парламент став поділятися на палату лордів і палату громад. У цей самий час почалася законодавча діяльність парламенту. Його виключне право на прийняття законів історично виникло з права подавати королю петиції. Спочатку англійський парламент, як й інші європейські парламенти, тільки подавав запити королю про видання бажаних

законів, і король видавав закон, але на початку XVI ст. така практика була відкинута. Пропозиції парламенту, які називалися біллями, ставали законопроектами, які король міг тільки затвердити або відхилити. Таким чином, англійський парламент XVI ст. заснував основні принципи, які почали братися за основу іншими парламентами, а саме:

- 1) законотворчість є функцією виключно парламенту;
- 2) закон – це акт, який приймався палатами, затверджувався королем і мав найвищу силу серед усіх актів державної влади;
- 3) парламент мав контрольні повноваження над сферою державного управління (парламент запровадив процедуру імпічменту прем'єр-міністра наприкінці XVI ст.);
- 4) палата лордів виступала як вищий суд країни;
- 5) парламент також мав право втручатися в зовнішньополітичні справи.

Однак хоч парламент і дістав значні повноваження, король залишався домінуючим державним інститутом.

Таким чином, короткий екскурс в історію допоміг простежити процес становлення парламентаризму у світі, а тепер звернемося до історії України, щоб простежити витоки парламентаризму в нашій державі.

СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

I ЕТАП – ВІЧЕ

Становлення вищого законодавчого органу України має унікальну історію, яка почалася ще за часів Київської Русі. У середині XI ст., у Київській Русі існувало *Віче* (збори громадян, які скликалися князем, коли виникала потреба порадитися). Серед питань для обговорення були питання про військові походи, укладання угод та розподіл посад у державі. *Віче* хоч і мало право критикувати або схвалювати політику князя, але не мало права визначати свою власну політику чи видавати закони. Проте, коли на престолі сідав новий князь, *Віче* могло укласти з ним формальну угоду, за якою князь зобов'язувався не переходити традиційно встановлених меж влади щодо *Віче*, а воно, у свою чергу, визнавало над собою його владу. Так вперше в Україні був заснований механізм розподілу влади.

II ЕТАП – ЗАПОРІЗЬКА СІЧ

У XVI ст. канівський староста Вишневецький заснував козацьку *Запорізьку Січ*¹, яка складалася з козаків, котрі обирали гетьмана, осавулів, писаря та суддю. Богдан Хмельницький став видатним гетьманом, який очолив козаків у боротьбі з шляхетською Польщею. Саме він уклав Переяславську угоду (1654 рік) про возз'єднання України з Росією, щоб уникнути польського закабалення. Після цієї угоди козаки встановили нову форму правління, поділивши підпорядковану їм територію на 16 військових округів. Гетьман керував цією військово-адміністративною системою, але підпорядковувався він козацькій генеральній раді, яка також обирала генерального старшину та раду міністрів.

Однак з кінця XVI ст. Україна була поділена між Росією, яка володіла Лівобережжям, Землею запорожців та Слобідською Україною, і Польщею, якій належали Правобережжя та західноукраїнські землі. Аж до 1917 року Україна була підпорядкована російській владі.

III ЕТАП – ЦЕНТРАЛЬНА РАДА

Після падіння царського режиму в Росії ліберали з Товариства українських поступовців разом із соціал-демократами на чолі з Симоном Петлюрою заснували нову *Центральну Раду* в Україні. 19 квітня 1917 р. в Києві відкрився Український Національний Конгрес. На нього зібралось 900 делегатів з усієї України. Конгрес обрав 150 представників до Центральної Ради та затвердив М. Грушевського на посаді Президента.

Таким чином був утворений перший представницький орган в Україні, який 23 червня видав Перший універсал. У ньому проголошувалося: "Хай Україна буде вільною. Не відокремлюючись від Росії й не розриваючи зв'язків із Російською державою, хай український народ отримає право самому розпоряджатися своїм життям у своєму краї"². Незабаром *Центральна Рада* утворила Генеральний Секретаріат і виконавчий орган, який складався з восьми міністерств. Але *Центральна Рада*, до складу якої входило 822 делегати, почала втрачати зв'язок із масами, сперечатися щодо меж своїх повноважень, нехтуючи такими нагальними проблемами, як збереження правопорядку, забезпечення міст продуктами.

Саме в цей час відбувся більшовицький переворот: більшовицька фракція покинула Всеукраїнський з'їзд рад 17 грудня і переїхала до Харкова, де проголосили Радянську Українську Республіку. Одночасно почалася інтервенція російських більшовиків на Україну. Тим часом *Центральна Рада* видавала Четвертий (останній) універсал, який був складений в ніч з 24 на 25 січня 1918 року. В ньому проголошувалося, що Українська Народна Республіка розриває зв'язки з більшовицькою Росією й відтак стає

вільною і самостійною державою.

Підписавши Брест-Литовську угоду 9 лютого 1918 року, *Центральна Рада* повернулася в Україну з німецькими військами, і більшовики були змушені тікати. Але німці не були задоволені діяльністю Центральної Ради, і 28 квітня (саме коли вона складала конституцію держави) німецький загін увійшов до зали і розпустив збори. Наступного дня *Центральна Рада* припинила свою діяльність без усякої спроби захищатися.

IV ЕТАП – ЛІГА ЗЕМЛЕВЛАСНИКІВ

29 квітня 1918 року 6500 делегатів з'їзду Ліги землевласників проголосили *гетьманство* на чолі із гетьманом Павлом Скоропадським, який відразу ж змінив "Українську Народну Республіку" на "Українську Державу". Гетьману належало право видавати закони, призначати кабінет, управляти зовнішньою політикою та військовими справами й бути верховним суддею країни. Гетьманщина проіснувала менше восьми місяців, протягом яких реальна влада була в руках німців, а її власний вплив був обмежений. Коли 14 листопада 1918 року Скоропадський проголосив Акт федерації про об'єднання з майбутньою небільшовицькою російською державою, опозиція, яка називалася Директорією, на чолі з Винниченком і Петлюрою підняла повстання і відновила Українську Народну Республіку. Але проіснувала вона не довго; після розквіту анархії та громадянської війни Україна знову стала підпорядковуватися більшовицькій Росії.

Таким чином, заглянувши в історію, було згадано про історичні події, які впливали на становлення парламентаризму в Україні. Але є ще один аспект, який має відношення до цього становлення – це конституційний розвиток. Саме конституція країни відображає, чи дотримується країна демократичних принципів чи авторитарних, і чи є держава правовою.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ

Історія України знала п'ять конституцій – чотири з яких були радянськими, заснованими на марксистсько-ленінському вченні. Лише остання Конституція 1996 року відобразила суверенність, незалежність і демократичність України. Перша Конституція Радянської України була прийнята на III Всеукраїнському з'їзді Рад 10 березня 1919 року. Це був політичний документ на основі марксистсько-ленінського вчення, який було написано й опубліковано російською мовою. Друга Конституція УРСР була затверджена 15 травня 1929 року на XI Всеукраїнському з'їзді Рад, після утворення СРСР. Це була конституція, яка не мала жодної відмінності від конституції СРСР. Третя Конституція УРСР була прийнята XIV Всеукраїнським з'їздом Рад у 1935 році. Вона знаменувала собою перемогу соціалізму. Четверта Конституція УРСР було прийнято 20 червня 1978 року позачерговою сесією Верховної Ради, яка декларувала побудову розвинутого соціалістичного суспільства.

За Конституцією УРСР законодавча влада у державі належала Верховній Раді, яка збиралася два рази на рік на короткочасні сесії, але в реальному житті Верховна Рада не мала законодавчої ініціативи. Вона фактично дублювала закони СРСР, які насамперед узгоджувалися у ЦК КПРС. Справжня законодавча діяльність почалася з Верховної Ради 12-го скликання (15 травня 1990 року), яка прийняла Декларацію про державний суверенітет України (16 липня 1990 року), де були закладені основи державності та її Конституції.

Парламент 13-го скликання став відомий усьому світові після того, як народні депутати прийняли першу демократичну Конституцію України о 9:30 ранку 28 червня 1996 року після гарячих дебатів, які тривали всю ніч.

Нові демократичні парламенти

Теоретично законодавчі органи мають виконувати в демократичній країні чотири головні функції³, а саме:

- 1) послаблювати конфлікти;
- 2) представляти громадян;
- 3) створювати закони;
- 4) контролювати повноваження інших гілок влади.

Парламенти країн Центральної та Східної Європи, наприклад Румунії та Польщі, де за пропорційною виборчою системою обрано двопалатні парламенти, Угорщини та Болгарії, де за системою змішаного пропорційно-мажоритарного представництва обрано однопалатні парламенти, та України, з однопалатним парламентом і системою мажоритарного представництва, почали виконувати ці функції.

Нові парламенти надзвичайно важливі для досягнення демократичними країнами загального успіху. Без ефективних демократичних парламентів нові уряди не сприймаються як цілком легітимні. Такі політичні організації, як парламенти, проходять процес становлення впродовж багатьох років. Запровадження структур, норм та процедур вимагає часу, і лише після цього парламент стає інституцією⁴. Процес становлення Конгресу США тривав 200 років. Нові демократичні парламенти країн Східної та Центральної Європи у перші роки свого існування зазнають перших випробувань, але набагато більше випробувань у них

попереду.

В Україні новий законодавчий орган був і лишається конструктивною силою, що допомогла уникати конфліктів, які непокоять багато з її країн-сусідів. Український парламент демонструє, що вже самі лише парламентські дебати мають демократизуючий вплив, бо люди почали дізнаватися про альтернативні пропоновані законопроекти та структури і слухати справжні дебати щодо цих питань, у той час як до 1991 року люди не брали жодної участі у законодавчому процесі, зв'язок між виборцями й депутатами та між парламентом і засобами масової інформації був відсутній. Запровадження демократичних принципів парламентаризму є складним процесом для людей, які намагаються виконувати роботу у представницькому органі, там, де його ніколи не існувало. Український народ має виявити достатньо терпіння та довіри, щоб дати своїм представникам можливість висловлювати свої сподівання у парламентських дебатах. Водночас обрані представники повинні розсудливо сприяти становленню дієвого парламенту.

ВИСНОВОК

Основним висновком з цього розділу є те, що в історії були спроби запровадити представницьке правління, за якого народ мав би безпосереднє право висловити свою думку в органах влади, а одноосібне правління контролювалося б для запобігання тиранії й неправомірних дій. Не всі вони були довготривалими, і часто одноосібне управління королів і тиранів забезпечувалося силою. Ось чому представницьке правління слід плекати й захищати.

Чудовим прикладом цього є Британія. Після періоду парламентаризму король скасував парламент і правив одноосібно. Наслідком були жорстока тиранія й великі біди народу. Для відновлення парламенту потрібна була напружена боротьба з королем, і цього разу принцип представницького правління було встановлено як фундаментальну ознаку державного устрою Британії.

Таким чином, висновками з цього розділу є те, що:

1. Представницьке правління є визначальним для забезпечення існування реальної демократії, а парламенти втілюють цю фундаментальну обставину.
2. Представницька форма правління не приходить сама собою і не стає одразу ефективною. Її треба розвивати, плекати й захищати.
3. Неспроможність ефективно плекати й захищати парламентаризм і забезпечити його центральне положення разом з народом може призвести до повернення авторитаризму й тиранії, що матиме наслідком великі біди для народу.

¹ "козаки" перекладалося з тюркського, як вільні від пана люди.

² Орест Субтельний, "Україна – Історія". К. 1992. С. 302.

³ Trevor Brown, Tom Sinclair, "Why Work With Ukraine's Parliament?" 2 травня 1995, матеріал Програми сприяння парламентові України.

⁴ "Інституція є організацією, яка вже певний час існує і має історію свого становлення" – Garry Copeland, "Parliaments of the World."

Глава 2

Структура Верховної Ради

Відповідно до статті 75 Конституції України, конституційний склад Верховної Ради України – 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.



Відповідно до Конституції України, статті 88,

Голова Верховної Ради:

1. веде засідання Верховної Ради України;
2. організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;
3. підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
4. представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;
5. організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Рада Голів Комісій і Узгоджувальна Рада Фракцій

Ці два органи були створені замість Президії, яка діяла до прийняття нової Конституції 1996 року. Незважаючи на те, що Верховна Рада ще не встигла прийняти законодавчі акти, які б визначали функції цих рад, вони регулярно зустрічаються для обговорення різних питань і проблем. Якщо парламент 13-го скликання не встигне прийняти відповідні закони, то депутати 14-го скликання розпочнуть свою діяльність з вирішення цього питання.

Комітети

Відповідно до регламенту Верховної Ради (стаття 4.4.2) "депутат має право і повинен бути членом лише однієї постійної комісії". Ця ж сама стаття забороняє Голові Верховної Ради та його заступникам бути членами постійних комісій. У Верховній Раді 13-го скликання було 23 постійних комітети і одна контрольна комісія з питань приватизації.

КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

13-е скликання

1. З питань правової політики і судово-правової реформи.
2. З питань державного будівництва, діяльності Рад і місцевого самоврядування.
3. З питань соціальної політики та праці.
4. З питань охорони здоров'я, материнства і дитинства.
5. З питань молоді, спорту і туризму.
6. З питань науки та народної освіти.
7. З питань культури та духовності.
8. З питань бюджету.
9. З питань фінансів та банківської діяльності.

10. З питань базових галузей та соціально-економічного розвитку регіонів.
11. З питань паливно-енергетичного комплексу, транспорту і зв'язку.
12. З питань агропромислового комплексу, земельних ресурсів та соціального розвитку села.
13. У закордонних справах і зв'язках з СНД.
14. З питань екологічної політики.
15. З питань Чорнобильської катастрофи.
16. З питань ядерної політики та ядерної безпеки.
17. З питань законності і правопорядку.
18. З питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.
19. З питань оборони і державної безпеки.
20. З питань законодавчого забезпечення свободи слова та засобів масової інформації.
21. З питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин.
22. З питань економічної політики та управління народним господарством.
23. З питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності депутатів.
24. Контрольна комісія з питань приватизації.

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
ДО ПОСТАНОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ПРО СТРУКТУРУ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
(від 3 липня 1997 року)**

"II. Характеристика структури апарату

Апарат Верховної Ради України складають: 1) Секретаріат Верховної Ради України (до якого входять загальний секретаріат, секретаріати комітетів Верховної Ради України та секретаріати Голови Верховної Ради України і його заступників); 2) Управління справами Верховної Ради України; 3) Інститут законодавства Верховної Ради України; 4) Видавництво Верховної Ради України (Парламентське видавництво).

Очолює апарат Верховної Ради України керівник апарату Верховної Ради України, який призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням безпосередньо Голови Верховної Ради України.

Керівник апарату є одночасно керівником Секретаріату Верховної Ради України, який має статус юридичної особи.

У межах затвердженого кошторису Верховної Ради України, граничної чисельності, а також виходячи з затвердженої Верховною Радою України структури апарату, Голова Верховної Ради України визначає за поданням керівника апарату граничну чисельність кожного структурного підрозділу апарату та їх структуру.

У структурі загального секретаріату визначається чотири блоки структурних підрозділів за функціональною ознакою: 1) аналітичного, науково-експертного, юридичного та інформаційного забезпечення законодавчого процесу; 2) організаційного забезпечення законодавчого процесу і управління; 3) документально-технічного забезпечення; 4) забезпечення зовнішніх зв'язків Верховної Ради України.

До першого блоку належать структурні підрозділи Секретаріату: Відділ (управління) науково-правової експертизи законопроектів; Юридичний відділ (управління); Науково-аналітичний відділ (управління); Центр (управління) комп'ютеризованих інформаційних систем і мереж (ЦКІСІМ); Відділ бібліотечно-інформаційного обслуговування (бібліотека). Підрозділи першого блоку підпорядковуються безпосередньо керівнику Секретаріату або його першому заступнику.

До другого блоку входять наступні структурні підрозділи Секретаріату: Відділ (управління) організаційного забезпечення законодавчого процесу; секретаріати комітетів Верховної Ради України; Відділ обслуговування пленарних засідань; Відділ контролю. Підрозділи цього блоку підпорядковуються першому заступнику керівника Секретаріату, який є одночасно заступником керівника апарату Верховної Ради України.

Третій блок складають структурні підрозділи документально-технічного забезпечення: Загальний відділ; Відділ технічної роботи з документами; Відділ опрацювання стенографічних матеріалів; Сектор таємного діловодства. Підрозділи цього блоку підпорядковуються заступнику керівника Секретаріату, якому оперативно підпорядковується також друкарня, що знаходиться на балансі Управління справами Верховної Ради України.

Нарешті, *четвертий блок* утворюють структурні підрозділи, які обслуговують необхідні зовнішні зв'язки Верховної Ради України: Відділ міжпарламентських зв'язків; Відділ з питань адміністративно-територіального устрою та у зв'язках з органами місцевого самоврядування; Відділ з питань звернень громадян; Прес-служба Верховної Ради України. Ці підрозділи підпорядковуються заступнику керівника Секретаріату.

Безпосередньо керівнику Секретаріату підпорядковуються Відділ кадрів та Відділ зв'язків з органами правосуддя.

До складу Секретаріату Верховної Ради України входять Секретаріати Голови Верховної Ради України і його заступників,

підпорядковані безпосередньо відповідному керівникові Верховної Ради України, а також секретаріати комітетів Верховної Ради України.

Управління справами Верховної Ради України очолює Керуючий справами, який одночасно є заступником керівника апарату Верховної Ради України з фінансових та господарських питань. На Управління справами покладається організація фінансової діяльності, а також здійснення господарських функцій та соціально-побутове забезпечення діяльності народних депутатів України. Для здійснення цих функцій у підпорядкуванні Управління справами знаходяться виробничі, господарські та соціально-побутові структури, що забезпечують діяльність Верховної Ради України, які до складу її апарату не входять. Структурними підрозділами Управління справами є відповідні функціональні підрозділи: Відділ з питань бухгалтерського обліку, економіки і аналізу; Організаційно-контрольний відділ; Відділ забезпечення соціальних та правових умов діяльності народних депутатів; Відділ медичного, санаторно-курортного та побутового обслуговування; Відділ господарського обслуговування; Відділ енергетично-технічного обслуговування і зв'язку; Відділ будівництва, капітального ремонту і технагляду; Відділ матеріально-технічного постачання; Управління будинками; Друкарня.

Інститут законодавства Верховної Ради України є науково-дослідною прикладною установою у складі апарату Верховної Ради України, основним завданням якої є здійснення науково-методичного забезпечення законодавчого процесу та організація розробки або проведення експертизи найважливіших законопроектів за дорученням керівництва Верховної Ради України, координація наукових досліджень з питань формування національної системи законодавства України.

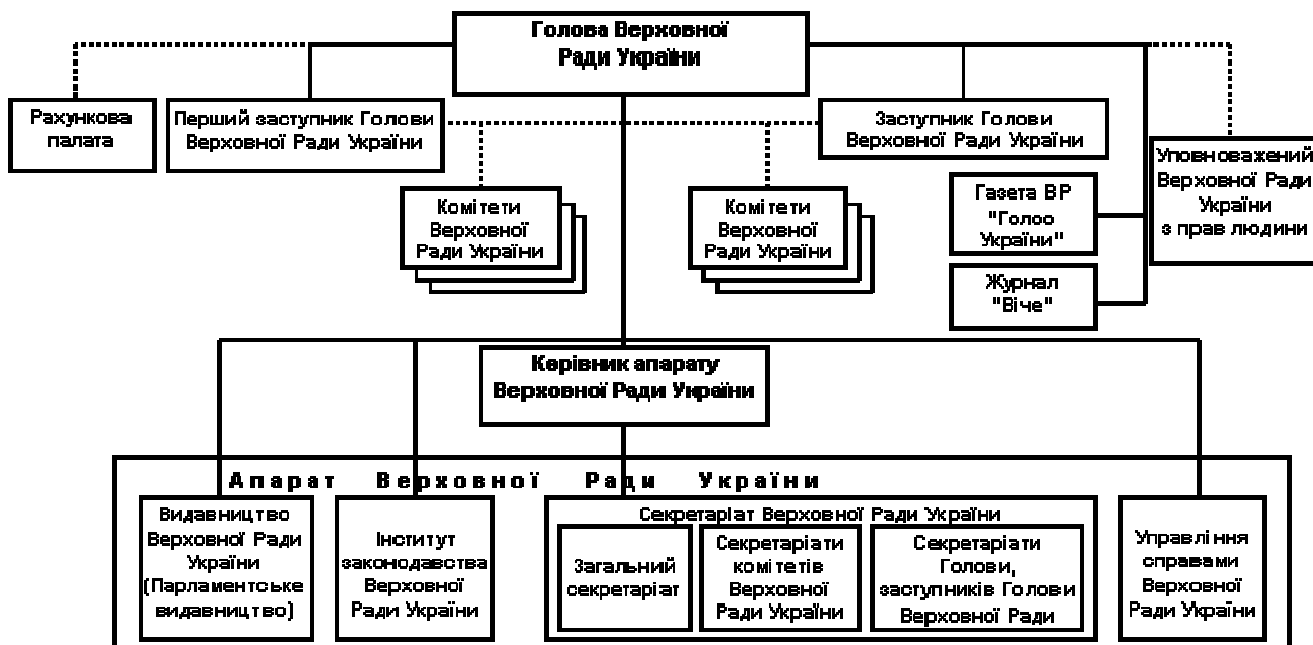
Очолює Інститут законодавства директор, який підпорядковується Голові Верховної Ради України, а з оперативних питань координації діяльності - керівнику апарату Верховної Ради України.

У структурі Інституту законодавства утворені наукові відділи: теорії та методології законодавчої діяльності і систематизації законодавства; конституційного законодавства та державного будівництва; адміністративного та фінансового законодавства; цивільного та господарського законодавства; трудового та соціального законодавства; кримінального та виправно-трудоного законодавства; міжнародного права та порівняльного законодавства.

Парламентське видавництво є самостійним підрозділом апарату Верховної Ради України, на яке покладається видання офіційних документів парламенту, редакційне забезпечення публікаторської діяльності комітетів, аналітичних та науково-дослідних підрозділів Верховної Ради України, випуск наукової, інформаційно-довідкової та методичної літератури з питань державного будівництва і права, підготовка бібліографічних та рекламно-інформаційних видань.

Очолює видавництво керівник видавництва, який підпорядковується Голові Верховної Ради України чи його заступнику, а з оперативних питань координації діяльності - керівнику апарату Верховної Ради України. (...)"

СХЕМА УПРАВЛІННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ



Глава 3

Місце і роль Парламенту в системі Державної Влади

РОЗДІЛ 1. РОЗПОДІЛ ВЛАДИ

ВСТУП

Принцип розподілу влади був запропонований (але не запроваджений) у XVIII столітті французьким правознавцем Шарлем Монтеск'є, який ще тоді запропонував поділити владу на законодавчу, виконавчу і судову, стверджуючи, що всі гілки влади не тільки мають бути взаємно врівноваженими, але й повинні стримувати одна одну.

Таким чином, розподіл влади не може існувати без механізму стримувань і противаг. Сьогодні багато демократичних країн мають конституційні механізми взаємного стримування та балансування, які надають можливість кожній гілці влади на кожному адміністративному рівні взаємно контролювати одна одну, щоб уникнути зловживання владою. Такі конституційні механізми складаються з трьох елементів: перший – законодавча гілка влади приймає закони; другий – виконавча влада виконує ці закони; і третій – судова гілка влади контролює діяльність законодавчої і виконавчої гілок влади.

Класичним прикладом стримувань і противаг між гілками влади є Сполучені Штати Америки, де Конгрес приймає закони та користується правом імпідменту, а Сенат має право відхиляти кандидатури на посади у федеральному уряді, запропоновані президентом. Президент США, у свою чергу, має право накладати вето на законодавчі акти; а Верховний Суд – контролювати як законодавчу, так і виконавчу владу і вирішувати, чи є їхні акти або дії конституційними. Верховний Суд призначається двома гілками влади: Президент визначає кандидатури членів Верховного Суду, законодавча влада схвалює їх, і після цього Президент їх затверджує.

Механізм стримування та збалансування поступово запроваджується в країнах, де він раніше ніколи не існував – у країнах з історією авторитарного режиму. Наприклад, нещодавно законодавчі гілки влади Бразилії та Парагваю дістали повноваження призначати членів Верховного Суду, а Конгрес Болівії – голосувати за відставку окремих міністрів.

1.1 ЧИ ІСНУЄ МЕХАНІЗМ “СТРИМУВАННЯ І ПРОТИВАГ” В УКРАЇНІ?

До 1991 року вищим органом державної влади в Україні була Верховна Рада. Поняття “розподілу влад” було відсутнє, оскільки у колишньому Радянському Союзі існувала тільки одна партія, і вся влада реально належала їй – Комуністичній партії. 16 липня 1990 року Верховна Рада України прийняла Декларацію про державний суверенітет України, в якій було зазначено, що влада в Україні формуватиметься за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Проте тільки у червні 1996 року, після прийняття Верховною Радою Конституції України, три гілки влади дістали чіткий розподіл своїх повноважень. Також були запроваджені елементи стримувань і противаг, а саме:

1. президент має право накладати вето на схвалені парламентом законодавчі акти;
2. парламент має право відхиляти укази і вето президента;
3. парламент бере участь в укладанні бюджету та контролює його виконання;
4. парламент має право імпідменту;
5. президент має право призначати посадових осіб, але після затвердження кандидатур парламентом;
6. Конституційний Суд має право підтверджувати чи заперечувати конституційність дій обох гілок влади.

1.2 СУДОВА ГІЛКА ВЛАДИ

Відповідно до Конституції України (стаття 124), “Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних”. Стаття 125 стверджує, що “найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди”.

Роль Конституційного Суду

Принцип розподілу влади вимагає арбітра, який вирішував би конфліктні ситуації і стежив би за тим, щоб гілки влади не перевищували своїх повноважень і не зловживали владою. Саме Конституційний Суд є таким арбітром, який запобігає виникненню будь-яких конфліктів між законодавчою і виконавчою гілками влади, охороняючи, таким чином, статті Конституції про повноваження цих гілок влади. Отже, Конституція України запровадила такий елемент контролю, який складається з 18 суддів: Президент призначає 6 суддів, Верховна Рада обирає 6, а 6 суддів призначаються з'їздом суддів України.

Розділ 12 Конституції України (Стаття 150) визначає повноваження Конституційного Суду, який перш, за все вирішує питання про відповідність Конституції України:

- законів та інших правових актів Верховної Ради України;
- актів Президента України;
- актів Кабінету Міністрів України;
- правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

І по-друге, Конституційний Суд має повноваження тлумачити Конституцію України та закони України.

У першому випадку до Конституційного Суду можуть звертатися відповідно до Конституції: Президент України; не менш як сорок п'ять народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради з прав людини; і Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

У другому випадку Конституція не визначає, хто саме має право звертатися до Конституційного Суду з питань тлумачення, але це обумовлено в законі "Про Конституційний Суд", який був прийнятий 16 жовтня 1996 року. II розділ цього закону чітко визначає суб'єктів права, які мають право звертатися до суду, в яких випадках і якою повинна бути форма звернення (конституційного подання).

1.3 ВІДНОСИНИ ЗАКОНОДАВЧОЇ І ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК ВЛАДИ

Традиційно найбільш помітним елементом у системі стримувань і противаг є елементарний розподіл повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади. Сьогодні виконавча влада має більше повноважень, ніж раніше, але все ж таки Конституція України (стаття 85) надає Верховній Раді значні контрольні повноваження над виконавчою владою. Це такі повноваження, як контроль над виконанням бюджету, контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, схвалення рішень виконавчої влади про отримання чи надання позик іноземним країнам; призначення та звільнення окремих службовців виконавчої влади. Найзначнішим контролюючим елементом є повноваження парламенту відправляти у відставку Кабінет Міністрів.

Щоб краще зрозуміти принцип розподілу влади, треба порівняти повноваження, які надаються різним гілкам влади Конституцією України, тобто звернутися до статті 85, яка розглядає повноваження Верховної Ради, статті 106 – повноваження Президента, і статті 116 – повноваження Кабінету Міністрів. Якщо проаналізувати порівняльну таблицю, яка пропонується нижче, можна зробити висновок, що Україна має президентсько-парламентську систему влади. Конституція надає Президенту більше повноважень, ніж Президент України мав раніше, хоч вона і залишає парламентові право контролювати окремі дії Президента (наприклад, Президент має право призначити Прем'єр-міністра, але тільки після того, як Верховна Рада ухвалить кандидатуру). Доказом збалансування повноважень також є те, що багато повноважень поділяються між гілками влади, наприклад, призначення суддів Конституційного Суду.

ПОВНОВАЖЕННЯ (відповідно до Конституції України)		
ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА	ВИКОНАВЧА ВЛАДА	
<u>ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ</u>	<u>ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ</u>	<u>КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ</u>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Вносить зміни до Конституції. 2. Призначає референдум. 3. Приймає закони. 4. Затверджує Державний бюджет, вносить зміни, контролює виконання. 5. Визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики. 6. Затверджує загальнодержавні програми. 7. Призначає вибори Президента. 8. Заслуховує звіти Президента. 9. Оголошує стан війни і укладає мир. 10. Приймає рішення про імпичмент Президента. 11. Схвалює рішення про діяльність Каб. Мін-ів 12. Погоджує кандидатури 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Забезпечує державну незалежність, національну безпеку, правонаступництво держави. 2. Робить послання до народу і ВР. 3. Керує зовнішньою політикою. 4. Приймає рішення про визнання іноземних держав. 5. Призначає та звільняє дипломатів. 6. Призначає всеукраїнський референдум. 7. Призначає позачергові вибори до ВР. 8. Припиняє повноваження ВР. 9. Призначає та звільняє за згодою ВР Прем'єр-міністра. 10. Призначає склад Кабінету Міністрів, голів місцевих 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. 2. Вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. 3. Забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики. 4. Розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку. 5. Забезпечує рівні умови

<p>Прем`єр-міністра.</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Контролює діяльність Кабінету Міністрів. 14. Затверджує рішення про надання й одержання позикУкраїною. 15. Призначає, звільняє з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією. 16. Призначає на посади та звільняє з посад Голову та інших членів Рахункової палати. 17. Призначає на посаду та звільняє Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. 18. Призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України. 19. Призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України. 20. Призначає половину складу Національної ради з питань телебачення й радіомовлення. 21. Призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України. 22. Затверджує структуру, функції військових формувань та МВС, Збройних Сил України. 23. Схвалює рішення про надання військової допомоги іншим країнам. 24. Схвалює призначення або звільнення з посади Голови Антимонопольного Комітету, Голови Фонду державного майна, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України. 25. Затверджує або висловлює недовіру Ген.прокурору. 26. Призначає третину складу Конституційного Суду. 27. Обирає суддів безстроково. 28. Достроково припиняє повноваження ВР Криму, призначає позачергові вибори до ВР Криму. 29. Утворює, ліквідує, змінює статус, перейменовує міста, райони. 30. Призначає вибори до органів місцевого самоврядування. 31. Затверджує укази Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану, мобілізацію, про оголошення надзвичайної екологічної ситуації. 	<p>державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження.</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Призначає та звільняє за згодою ВР Генерального прокурора. 12. Призначає половину складу Ради Національного банку. 13. Призначає половину складу Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення. 14. Призначає та звільняє за згодою ВР Голову Антимонопольного комітету, Голову Фонду державного майна, Голову Державного комітету теле. і радіомовлення. 15. Утворює, реорганізує та ліквідує міністерства та інші органи виконавчої влади. 16. Скасовує акти Кабінет Міністрів та акти Ради міністрів Криму. 17. Є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил; призначає та звільняє вище командування Збройних Сил. 18. Очолює Раду національної безпеки. 19. Вносить до ВР подання про оголошення війни, приймає рішення про використання Збройних Сил. 20. Приймає рішення про мобілізацію та військовий стан. 21. Вводить надзвичайний стан, оголошує зони надзвичайної екологічної ситуації. 22. Призначає третину складу Конституційного Суду. 23. Утворює суди. 24. Присвоює вищі спеціальні звання. 25. Нагороджує держ. нагородами. 26. Вирішує прийняття та припинення громадянства України. 27. Здійснює помилування. 28. Створює консультативні та інші допоміжні органи і служби. 29. Підписує закони, прийняті В. Р. 30. Має право вето щодо законів прийнятих ВР. 31. Здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України 	<p>розвитку всіх форм власності.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Розробляє проект закону про Державний бюджет, забезпечує виконання бюджету і подає звіт про його виконання до ВР. 7. Здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. 8. Організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи. 9. Спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. 10. Виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.
---	--	---

<p>32. Схвалює міжнародні договори.</p> <p>33. Здійснює парламентський контроль.</p> <p>34. Направляє запити Президенту.</p> <p>35. Призначає та звільняє керівника апарату ВР, затверджує кошторис ВР, структуру її апарату.</p> <p>36. Затверджує об'єкти державної власності, що не підлягають приватизації</p>		
--	--	--

РОЗДІЛ 2. ДЕЯКІ ВАЖЛИВІ ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ

2.1 Слухання у комітетах

Закон України “Про постійні комісії Верховної Ради України” (4 квітня 1995 року) дозволяє комітетам та підкомітетам українського парламенту запрошувати свідків до участі в слуханнях і будь-хто, навіть перший віце-прем'єр-міністр може бути запрошений на слухання з метою надання необхідної інформації. Право на отримання інформації від службовців виконавчої влади є найголовнішим у законодавчому процесі. Парламент повинен мати повну, детальну і точну інформацію про діяльність уряду для того, щоб приймати своєчасні рішення про зміни в законодавстві. Комітети Верховної Ради роблять тільки перші кроки в цьому напрямі, в той час коли інші країни використовують слухання як найголовніший елемент контролю над виконавчою владою. Прикладом може бути Конгрес США, де протягом однієї сесії відбувається 500 слухань.

Більш детальна інформація про слухання у комітетах надається у розділі “Функція депутата як члена комітету.”

2.2 Рахункова палата

У розвинутих країнах законодавчі органи вже давно заснували аудитні агентства для перевірки (розслідування) витрат і дій відділів виконавчої влади. Наприклад, у Бельгії таке аудитне агентство було засновано в 1830 році, в Італії – в 1862 і в США – в 1921 році. Через деякий час такі агентства були засновані у Франції і Швейцарії (1967 рік). Законодавчі органи доручили цим агентствам отримувати детальну інформацію не тільки стосовно бухгалтерської звітності, але й інформацію щодо ефективності менеджменту, іншими словами, щодо управління будь-якою установою. Такі аудитні агентства можуть отримувати інформацію про результати і вплив програм чи засобів, які проводить установа.

Відповідно до Конституції України (стаття 98), в нашій країні вперше було засновано рахункову палату (“Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата”). 16 жовтня 1996 року Верховна Рада прийняла закон “Про рахункову палату”, в якому детально визначаються функції цієї структури.

2.3 Робота з конкретними випадками

Даний термін було запозичено з практики розвинутих країн (по-англійськи цей процес називається “casework”). Що саме мається на увазі? У багатьох країнах законодавці можуть наймати фахівців, які б займалися лише вирішенням конкретних питань, з якими звертаються виборці. Якщо справа дуже серйозна, то законодавець сам її вирішує із залученням службовців виконавчої влади, або виносить це питання на розгляд у комісії; а іноді навіть може поставити це питання на сесії парламенту. В Україні така практика як інструмент нагляду за діяльністю виконавчої влади тільки розпочинається.

РОЗДІЛ 3. ДЕЯКІ КОРИСНІ ПОРАДИ

3.1 Як робити депутатський запит ?

Конституція України і Закон “Про статус народного депутата” гарантують депутату право робити запит і отримувати інформацію від виконавчої влади¹. Процедура того, як депутат може отримати інформацію, детально розглянута у Регламенті Верховної Ради (6.8.3). Цей процес складається з трьох етапів:

Депутат письмово подає свій запит (не більше ніж два запитання) до Голови Верховної Ради.

Голова, після оголошення цього запиту, надсилає його в Секретаріат, який, у свою чергу, направляє запит до відповідного відділу виконавчої влади.

Відділ виконавчої влади надсилає Голові Верховної Ради письмове пояснення на депутатський запит протягом 7 днів (парламент визначає термін виконання).

Якщо депутат вирішує заслухати пояснення службовця виконавчої влади на сесії парламенту, тоді він повинен повідомити про це Голову Верховної Ради, який оголошує резолюцію для голосування на сесії.

Усі три документи: запит депутата, письмова відповідь (пояснення) службовця уряду і резолюція Верховної Ради повинні публікуватися у парламентських газетах "Відомості Верховної Ради України" та "Голосі України".

Наступний документ був складений депутатами 12-го скликання парламенту України. Зверніть увагу на форму цього депутатського запиту.

6 березня 1996 р.
Г о л о в і Верховної Ради України
М О Р О З У О. О.

Відповідно до статті 111 Конституції України, статті 12 Закону України "Про статус народного депутата України" та статті 8. 3. 2. Регламенту Верховної Ради вносимо **депутатський запит**. Просимо оголосити його з трибуни.

Відповідно до п. 8. 3. 3. 2. Регламенту **наполягаємо** на оголошенні відповіді на цей запит на засіданні Верховної Ради, а також на проведенні обговорення по відповіді відповідно до п. 8. 3. 3. 4 Регламенту.

ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАПИТ

Генеральному прокурору України

Протягом 1995 року народні депутати України неодноразово зверталися до Генеральної прокуратури України у питанні перевірки фактів численних порушень Закону, що мають ознаки злочинів, під час виборів народного депутата України весною 1994 року у П'ятихатському виборчому окрузі №104. (Копії звернень додаються). Причому всі зазначені звернення безперечно належать саме до компетенції Генеральної прокуратури, оскільки всі вони порушують питання незадовільного розгляду депутатських звернень іншими органами прокуратури, а також питання, підвідомчі центральним органам.

По **жодному** з цих звернень до цього часу **не надано задовільної відповіді**:

всі звернення розглянуті із значним порушенням граничних термінів, встановлених частиною 6 Статті 19 Закону України "Про статус народного депутата України";

на частину звернень взагалі досі не надійшло остаточної відповіді;

по жодному з фактів порушення Закону, що мають ознаки злочинів, очевидно взагалі **не проводилися перевірки** – у порушення вимог Ст.5-3, Ст.6-4 Закону України "Про прокуратуру", Ст. 4, Ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу України, оскільки по жодному з цих фактів не надано щонайменше аргументованої, вмотивованої відповіді;

відповіді Генеральної прокуратури не містять жодного пояснення, роз'яснення з інших питань, порушених у депутатських зверненнях, щодо порушень вимог Закону України "Про статус народного депутата України", інших законів при розгляді зазначених депутатських звернень, щодо вжитих з цього приводу заходів.

Виходячи з громадсько-політичної важливості проблеми дотримання чинних законів, зокрема під час всенародних виборів до

органів влади та на підставі норм частин 1 і 2 статті 12, частини 9 статті 19 Закону України “Про статус народного депутата України”, в и м а г а є м о дати **офіційне роз’яснення** з питань, пов’язаних з розглядом Генеральною прокуратурою України зазначених депутатських звернень. Зокрема:

*чи є такий порядок розгляду депутатських звернень, таке дотримання при цьому розгляді вимог Закону України “Про статус народного депутата України”, Закону України “Про прокуратуру”, Кримінально-процесуального кодексу України – **офіційною позицією** або **типовою практикою** Генеральної прокуратури України, чи це є **особливим ставленням** до звернень конкретних депутатів? Які заходи вжиті Генеральним прокурором України до повного і безумовного дотримання вимог законів при розгляді зазначених депутатських звернень?

*чи є таке ставлення до фактів порушення вимог законів під час виборів, зокрема тих, що мають ознаки злочинів, **офіційною пропозицією** або **типовою практикою** Генеральної прокуратури України, чи це є **особливим ставленням** до конкретних випадків – предметів звернень? Чи вбачає у цьому разі Генеральний прокурор України будь-який зв’язок між практикою ставлення органів Прокуратури України до порушень виборчого законодавства і тенденцією невинного зростання обсягів цих порушень останнім часом від виборів до виборів, аж до, подекуди, випадків криміналізації процесу виборів?

*чи існує, зрештою, вірогідність розгляду зазначених депутатських звернень хоча б коли-небудь, але у повній відповідності до чинного законодавства, з наданням вичерпних, аргументованих відповідей з усіх порушених у них питань?

Додаток:

1. Звернення 26 народних депутатів України від 10 березня 1995 року.
2. Звернення 11 народних депутатів України від 22 березня 1995 року.
3. Звернення народних депутатів І. Зайця і С. Хмари від 25 квітня 1995 року.
4. Звернення 6 народних депутатів України від 14 листопада 1995 року.
5. Звернення народного депутата В. Мусіяки від 15 листопада 1995 року.

Народні депутати України: (підписи)

1. (ім'я, прізвище депутата) (підпис) виборчий округ №_
2. ...

3.2 Як зробити запит про секретну інформацію ?

Закон “Про інформацію”, який був прийнятий 2 жовтня 1992 року, а саме стаття 30, визначає, яка інформація вважається конфіденційною, а яка розглядається як секретна. Конфіденційною інформацією є інформація комерційного чи банківського характеру або інша інформація, правовий статус якої визначається Верховною Радою на прохання Кабінету Міністрів України (наприклад, інформація про екологічну ситуацію, банківські операції, податки тощо), а також інформація, розголошення якої загрожуватиме життю й здоров’ю людей. Закон “Про державну таємницю”, який був прийнятий 21 січня 1994 року визначає, яка інформація може бути секретною в галузях оборони, економіки і закордонних справ – “Секретна інформація містить державну таємницю – її розголошення завдасть шкоди особі, суспільству та державі”. Цей закон визначає також умови і процедури зберігання секретної інформації.

Процедура запиту депутата про інформацію, яка вважається секретною, відповідно до Закону “Про секретну інформацію”, майже така сама, як і на отримання звичайної інформації. Різниця полягає в тому, що Голова парламенту надсилає депутатський запит у Відділ з таємного діловодства, який повинен зареєструвати запит і потім надіслати його у відповідний відділ уряду. Після отримання відповіді на депутатський запит, Відділ інформує Голову парламенту, який, у свою чергу, інформує депутата. Подальша процедура полягає в тому, що депутат може ознайомитися з інформацією у Відділі з таємного діловодства, але інформацію не дозволяється виносити за межі офісу. Така процедура існує у багатьох країнах і саме вона не дозволяє персоналу передавати інформацію пресі чи іншим зацікавленим особам чи групам.

3.3 Як уникнути конфлікту інтересів?

Конфлікт інтересів виникає, коли депутат одночасно “сидить на двох кріслах”, тобто, депутат працює ще і в іншій структурі – в уряді чи приватній фірмі. Така “гнучкість” депутата призводить до негативних наслідків у законодавчому процесі. Наприклад, якщо депутат працює одночасно в уряді, він може необ’єктивно ставитися до законопроектів уряду, які розглядаються на сесії парламенту. Приблизно 100 депутатів парламенту 13-го скликання “поєднували” мандат депутата з роботою в інших структурах.

Коли парламент 12-го скликання прийняв Закон “Про статус народного депутата,” він чітко визначив, що депутат Верховної Ради не має права працювати в уряді. Однак оскільки стара Конституція від 20 квітня 1973 року чітко не відокремлювала депутатів Верховної Ради від депутатів міських рад (Конституція визначала, що “як правило” депутати могли поєднувати нове депутатське обрання з попередньою роботою), то не існувало ніякої законної процедури щодо депутатів, котрі порушували Закон “Про статус народного депутата”. Ситуація змінилася після прийняття Конституції України (червень, 1996 року). Стаття 78 чітко визначила, що депутат не має права одночасно працювати в законодавчому і виконавчому органах – “народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на

державній службі”.

3 липня 1996 року парламент прийняв Закон “Про додаткові зміни до Цивільного процесуального кодексу України”, згідно з яким Голова парламенту має право звертатися до суду, якщо депутат працює в уряді, і суд, у свою чергу, повинен позбавити депутата його мандату. Голова Верховної Ради має право особисто приймати рішення про подання в суд, або якщо не менше ніж 25 депутатів подають йому заяву з вимогою судового розгляду.

Головний висновок з цього – з самого початку, саме з виборчої кампанії, кандидат повинен вирішити, чи він/вона готовий звільнитися з попередньої роботи і присвятити весь свій час виконанню депутатських обов'язків.

3.4 Які інтереси повинен відстоювати депутат?

Інтереси (вимоги) виборців можуть бути різними, і перед депутатом постає завдання розрізнати інтереси, які можна відстоювати, від інтересів, в яких треба відмовити. Якщо виборці звертаються до депутата з проханням поклопотати від їхнього імені про вирішення якогось питання в певній установі, депутат повинен відмовитися, якщо для цього він муситиме зробити якісь секретні, неприйнятні або незаконні дії. Наприклад, виборець підозрюється у здійсненні злочину, і він звертається до депутата з проханням вплинути на хід слідства. Така “допомога” є непринятною і незаконною.

Прикладом, коли депутат мусить втручатися, може бути така ситуація: інвалід довгий час не може отримати відповідь від якоїсь установи на його запит про надання допомоги. Депутат повинен допомогти своєму виборцю отримати відповідь даної установи на запит. Однак він не зобов'язаний і не має компетенції вирішувати, якою має бути відповідь (позитивна чи негативна). Тільки сама установа має право вирішити, чи потрібна цій людині необхідна допомога. Тобто у цьому випадку завдання депутата – прискорення бюрократичного процесу.

Отже, депутат повинен бути впевненим, що його поведінка не сприйматиметься як неприйятна чи незаконна. Політичним наслідком неправильної оцінки вимог виборців може виявитися “підмочена” репутація депутата, яку буде дуже важко відновити, а в гіршому випадку це навіть може призвести до втрати депутатського мандата.

ВИСНОВОК

Декларація “Про державний суверенітет України” стверджує, що вся влада належить українському народу, який, у свою чергу, делегує цю владу окремим гілкам влади. Україна – це країна, де існує верховенство права і механізм розподілу влади за принципами балансування і противаг. Але навіть якщо такий стан справ є нормою у багатьох демократичних країнах, це не означає, що між гілками влади не виникає конфліктів. У деяких країнах ці конфлікти є незначними, але в країнах, де механізм розподілу влади був нещодавно впроваджений, ці конфлікти є численними.

Майже в усіх країнах існують методи розв'язання міжурядових конфліктів. Деякі з них вирішуються не формально, через дискусії між урядовими представниками, розв'язуються через формальні переговори, деякі – політичним шляхом. Якщо всі наведені методи не спрацьовують, тоді звертаються до судів. Як у багатьох країнах, так і в Україні, Конституційний Суд вирішує суперечки між гілками влади.

Головною проблемою є те, як збалансувати контрольні повноваження парламенту з потребою уряду мати достатньо незалежності у проведенні програм. Багато втручань з боку парламенту може призвести до негативного ставлення уряду і саме через це до неефективності виконання урядових програм. З іншого боку, Верховна Рада не може ігнорувати свою контрольну/наглядову функцію, оскільки її ігнорування може призвести до невиконання урядових програм і навіть законів.

Головний висновок цієї глави полягає в тому, що навіть якщо кожна гілка влади прагне діяти незалежно від інших гілок влади, головний наголос повинен бути саме на конструктивній співпраці і взаємодії між законодавчою, виконавчою і судовою владами. Україні не потрібне зловживання владою, а потрібен реальний збалансований механізм.

Як сказав Президент Л. Д. Кучма, “всі гілки влади повинні працювати разом для процвітання країни”².

¹ Конституція України, стаття 86.

² Intelnews, 7 жовтня 1996 року.

Глава 4

Представницька функція законодавців

ВСТУП: ЩО ОЗНАЧАЄ ПРЕДСТАВНИЦТВО?

Існує кілька визначень “представництва”. Якщо проаналізувати визначення цього терміну, зроблені у різні історичні епохи, можна з’ясувати, що за часів Римської імперії “представництво” означало те ж саме, що й “представництво” у сучасних парламентах. Підвалини “представництва” сягають часів римського сенату, коли правовою підставою римського права був “мандат” (*mandatum*), який означав, що сенатор представляє лише своїх виборців і що виборці мають право відкликати сенатора, якщо вважають, що їхній мандат не виконується.

Друге визначення “представництва” було зроблено у XVIII ст. англійським мислителем Джоном Локком, який зазначив, що в основі виключної легітимності законодавчих органів лежить їхня близькість до народу, отже, законодавчий орган безпосередньо підзвітний громадянам. Англійський парламентарій Едмунд Берті вважав, що хоча представник повинен керуватися інтересами своїх виборців, він повинен також поставити на службу цим інтересам свої знання й розважливість.

Третє визначення дала видатний сучасний американський фахівець з історії представництва Ганна Піткін, на думку якої “представник повинен діяти таким чином, щоб, незважаючи на свою незалежність і здатність виборців робити висновки і діяти, між ними не виникало жодних конфліктів. Він повинен діяти в їхніх інтересах, а це означає, що зазвичай він не повинен вступати в конфлікт з їхніми бажаннями”¹.

ЯКІ БУВАЮТЬ РІЗНОВИДИ ПРЕДСТАВНИЦТВА?

У світі існує три різновиди представництва.

1. *Мажоритарна система*. Ця система вважається найпростішою: депутат є представником народу у своєму окрузі. 83 країни світу застосовують мажоритарну систему представництва². Здебільшого всі ці країни мають систему відносного мажоритарного представництва, яка означає, що законодавці обираються більшістю голосів порівняно з голосами, поданими за інших кандидатів.

2. *Пропорційна система* (представництво партій). Пропорційна система була запроваджена у Бельгії у 1889 році і з того часу набула великого поширення. Країни з пропорційною системою представництва вважаються найбільш плюралістичними.

3. *Змішана система* (поєднання елементів пропорційної та мажоритарної систем). Кожен виборець має право голосувати двічі – один раз за кандидата, що представляє його округ, а вдруге за кандидата, який представляє партію. Така система дає змогу виборцеві мати більш тісні зв’язки з парламентом завдяки обранню представника від округу, і водночас її пропорційна складова (друге голосування) дає можливість представництва у парламенті різних політичних сил і меншин.

Подана нижче таблиця показує, які системи представництва (мажоритарна/пропорційна/змішана) обрані різними країнами світу.

ТАБЛИЦЯ 1

Країна, парламент і його палати

Особливості виборчої системи або призначання

КАНАДА

Сенат

Сенатори призначаються урядом кожної з провінцій.

Палата громад

Шляхом прямих виборів. Мажоритарна система з простою більшістю голосів в одномандатних округах

ФРАНЦІЯ

Сенат

Шляхом непрямих виборів через колегію виборників. Вибори в Сенат відбуваються лише за мажоритарною системою, а в Національну Асамблею – за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. У департаментах (округах), від яких обирається чотири депутати або менше, – за мажоритарною системою. В округах, від яких обирається 5 депутатів або більше, – за системою пропорційного представництва.

Національна Асамблея

ІТАЛІЯ

Сенат

Загальні й прямі вибори одного кандидата із списку претендентів. Парламентське місце обіймає той, хто набрав 65% голосів. У разі, якщо нікому з кандидатів не вдалося зібрати 65% голосів, виграє той, хто набрав найвищий відсоток.

Палата депутатів

Загальні й прямі вибори. Використання партійних списків за принципом пропорційного представництва. Місця, незайняті за цією системою, розподіляються національною колегією виборників **з використанням голосів, що не були подані.**

ЯПОНІЯ

Палата радників

152 члени обираються шляхом проведення прямих виборів із застосуванням принципу простої більшості, 100 – за принципом пропорційного представництва.

Палата представників

Прямі вибори із застосуванням принципу простої більшості.

МЕКСИКА

Палата депутатів

300 членів обираються відносною більшістю голосів в одномандатних округах, а решта 100 – за принципом пропорційного представництва, що застосовується у п'яти законодавчо визначених округах.

НІДЕРЛАНДИ / Генеральні штати

Перша палата

Непрямі вибори, що здійснюються членами провінційних рад; використання партійних списків та принципу пропорційного представництва.

Друга палата

Прямі вибори; застосування принципу пропорційного представництва.

ІСПАНІЯ / Генеральні кортеси

Сенат	Прямі вибори (208) із застосуванням принципу простої більшості. Залежно від кількості сенаторів (загальна кількість – 48), які мають бути обрані від того чи іншого регіону (здебільшого по 4 сенатори), виборцям може бути надане право подавати свій голос за одного, двох, максимум трьох кандидатів.
Конгрес депутатів	Прямі вибори, пропорційне представництво, партійні списки.
ШВЕЙЦАРІЯ / Федеральні збори	
Рада кантонів	Обираються 46 членів, вибори прямі, кількома варіантами мажоритарної системи, а 3 – зібраннями громадян.
Національна рада	Прямі вибори. 195 членів від багатомандатних округів – із використанням партійних списків та застосуванням принципу пропорційного представництва. Голоси виборників мають більшу силу порівняно з голосами виборців; дозволяється голосувати за кандидатів, зазначених у різних виборчих списках, віддавати голос одному кандидату кілька разів, викреслювати прізвища кандидатів, формувати нові виборчі списки, вносячи до них імена кандидатів, зазначені в інших виборчих списках. У п`яти одномандатних округах застосовується принцип простої більшості голосів.
ВЕЛИКОБРИТАНІЯ / Парламент	
Палата лордів	Призначаються довічно.
Палата громад	Прямі загальні вибори. В одномандатних округах застосовується принцип простої більшості.
СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ	
Сенат	Від кожного штату шляхом прямих загальних виборів обирається по 2 сенатори. Застосовується принцип простої більшості голосів.
Конгрес	Прямі й загальні вибори. В одномандатних округах застосовується принцип простої більшості голосів.

ЯКІ ІСНУЮТЬ ЗАКОНОПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ПРЕДСТАВНИЦТВА В УКРАЇНІ?

Україна має мажоритарну систему представництва. Хоча в Конституції у прямій формі і не згадується представництво, однак воно закладене в ній у вигляді встановлених умов виборів (у статті 69 сказано, що “народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії”), а також умов перебування депутатів на посаді (стаття 76). У присязі народних депутатів України (стаття 79) сказано, що депутати зобов’язані дбати про благо своєї країни та добробут українського народу.

Закон України “Про статус народного депутата” (17 листопада 1992 року) починається реченням: “Народні депутати України є уповноваженими й відповідальними представниками народу України у Верховній Раді України”. У статті 7 цього закону визначаються стосунки між депутатом та його виборцями і зазначається, що депутат повинен звітувати перед своїми виборцями, а виборці мають право позбавляти депутата місця у парламенті за невиконання своїх передвиборчих обіцянок. Хоча за всю історію українського парламенту такого ще не траплялося, той факт, що таке можливе, є потужним засобом у руках виборців. Таким чином, виборці контролюють своїх депутатів, насамперед під час виборів і протягом всієї депутатської діяльності через загрозу їхнього відкликання.

У Законі України “Про відкликання депутата виборцями” (19 жовтня 1995 року) передбачено обставини, за яких виборці можуть позбавити свого депутата місця у парламенті. Серед них:

- порушення Конституції та законів України;
- систематичне порушення депутатських обов’язків, встановлених законом “Про статус народного депутата” (2790-12) та Регламентом Верховної Ради України (129а/94-ВТ, 1296/94 – Верховна Рада);
- зловживання своїм службовим становищем у власних інтересах;
- систематичне порушення етичних норм;
- невідповідність діяльності депутата з його передвиборними обіцянками;
- відмова працювати депутатом на постійній основі;
- приховування доходів, подання неправильної інформації про доходи.

Закон “Про статус народного депутата”, частина III (статті 18-25) визначає права та обов’язки депутата України в його виборчому окрузі.

ПРАВА

- 1) участь у засіданнях органів виконавчої влади, коли обговорюються питання, що стосуються виборців депутата;
- 2) подання, на вимогу виборців, запитів з метою отримання інформації від органів виконавчої влади;
- 3) участь у засіданнях місцевих рад, громадських організацій та військових частин.

ОБОВ’ЯЗКИ

- 1) підтримування тісних контактів з виборцями, регулярне їх інформування про депутатську діяльність;
- 2) контроль за виконанням законів, постанов та приписів;
- 3) вивчення громадської думки, потреб та запитів громадян;
- 4) ведення прийому виборців;
- 5) передання після виборів своєї виборчої програми для публікації у місцевій пресі.

ЯК РОЗРОБИТИ СТРАТЕГІЧНИЙ ПЛАН СВОЄЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПРЕДСТАВНИКА ВИБОРЦІВ?

Після завершення виборів народний депутат України насамперед повинен розробити стратегічний план своєї діяльності як представника виборців. З чого почати? Необхідно обміркувати чимало питань, серед яких:

1. Чого очікують виборці від свого депутата?

Насамперед слід зазначити, що виборці самі по собі дуже різноманітні. До числа виборців належать громадяни, які працюють в організаціях, на заводах, приватних фірмах, які є членами професійних об’єднань (вчителі, медичні працівники) та інші суспільні групи (молодь, літні люди, інваліди). Така різноманітність передбачає різноманітність інтересів, однак існує спільний ґрунт, що єднає всіх виборців. Таким чином, всі виборці сподіваються, що депутат усвідомлює, що вони мають бути невід’ємною частиною депутатської роботи. Деякими з таких спільних очікувань є:

1. Як представник виборчого округу депутат зобов’язаний представляти інтереси своїх виборців. Це – основна причина обрання депутата.
2. Депутат має відповідати на запитання виборців, надавати інформацію та активно шукати їхніх порад.

3. Депутат має допомагати виборцям у боротьбі з бюрократизмом, беручи під свій контроль кожний конкретний випадок.
4. Депутат має сприяти справедливому ставленню до своїх виборців у наданні державних субсидій.

II. Питання, які можуть становити основу стратегічного плану:

1. Які потреби виборців?
2. Що депутат пообіцяв своїм виборцям під час своєї виборчої кампанії?
3. Які питання для виборців є першочерговими?
4. Які питання є першочерговими для депутата?
5. Який рівень влади слід залучати до вирішення цих питань?
6. Що депутат може змінити у своєму виборчому окрузі (викорінення негативних явищ/сприяння позитивним явищам)?

III. Дотримання свого плану:

1. Зустрічі з виборцями у виборчому окрузі.
2. Зустрічі з людьми, які приїхали до Києва з виборчого округу.
3. Листування з виборцями.
4. Робота з конкретними питаннями.
5. Місцеві засоби масової інформації.
6. Опитування громадської думки.

1/2 Зустрічі

Чим частіше депутат зустрічається зі своїми виборцями, тим більшої популярності здобуде серед них, а отже, матиме більше шансів на повторне обрання. У Законі "Про статус народного депутата", зокрема у статті 25, сказано, що принаймні раз на рік депутат зобов'язаний звітувати перед своїми виборцями, а виборці у будь-який час, зібравши попередньо 200 підписів, мають право вимагати, щоб депутат відзвітував про свою діяльність. Не існує жодних правил щодо зустрічей з виборцями, крім випадку із звітуванням. Але якщо поглянути на законодавчу практику інших країн, стає очевидним, що законодавці розуміють значення виконання обов'язків представника, важливість проведення якомога більшої кількості зустрічей з виборцями не лише у виборчому окрузі, а й у столиці.

3. Ставлення до листування

Ставлення до листування є одним з основних елементів плану діяльності депутата як представника. Слід запровадити особливий підхід до цього важливого елемента. Кількість листів, які отримує щоденно депутат, різко зростає якщо порівнювати парламенти 12-го й 13-го скликань. Виборці пишуть своїм депутатам, щоб висловити свої скарги та сподівання. Саме тут депутат має проблеми.

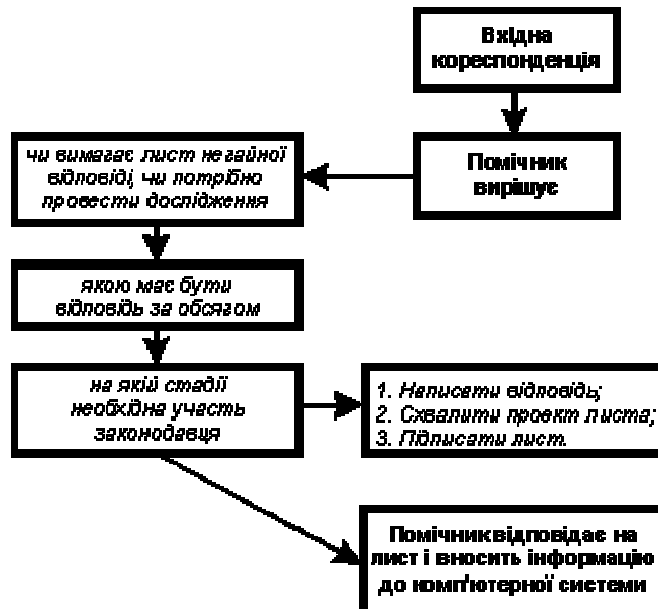
- Як організувати пошту?
- Чи є можливість найняти помічника, який би опікувався листуванням?
- Якими мають бути межі особистої участі депутата?

Оскільки листування забирає багато часу й зусиль депутата, варто встановити чіткі правила організації кореспонденції із своїми помічниками. Буде набагато легше в подальшій роботі, якщо із самого початку визначити, хто за що відповідає. Важливо, щоб помічники депутата розуміли важливість завдання і дотримувалися встановлених правил.

Деякі корисні поради:

- 1) тримайте окремо листи від виборців (кореспонденція, що надходить) та вихідну пошту (листи, які надсилаються);
- 2) не зберігайте листи виборців понад три місяці (це не стосується важливих листів);
- 3) якщо можливо, зберігайте інформацію у комп'ютері. Наприклад, створіть базу даних, яка б включала дату отримання листа, прізвище виборця, адресу, питання, яке цікавить виборця, прізвище того, хто відповідає на лист, і дату відправлення відповіді. Слід пам'ятати, що простота у системі кодування важлива так само, як і точність.

Наступна модель може допомогти депутатаві ефективніше організувати роботу з кореспонденцією:



Вихідна кореспонденція.

Вихідна кореспонденція – це засіб спілкування депутата з виборцями. Це може бути *інформаційний бюлетень*, який забезпечує спілкування з більшою кількістю людей з меншими витратами. В *інформаційному бюлетені* депутат може роз'яснювати законопроекти, що плануються до розгляду, а також ті, які він чи його партія мають намір внести, і просити виборців повідомити йому свої думки з цього приводу.

Депутат може надсилати своїм виборцям *поштові листівки*, щоб повідомити їх про час свого перебування у виборчому окрузі і дату проведення зустрічі з того чи іншого питання.

Анкети й опитування громадської думки можуть забезпечити депутата інформацією про настрої його виборців. Ваші запитання можуть бути будь-якими: від “Що вас турбує сьогодні?” до “Що Ви думаєте про запропонований проєкт закону Про фермерські господарства?”. Анкети й опитування громадської думки також сприймаються виборцями як доказ того, що Ви цікавитесь їхньою точкою зору.

Розгляд конкретних випадків

Кожен депутат отримує багато запитів від виборців, які шукають допомоги від органів виконавчої влади. Запити можуть бути будь-якими: від наведення довідок про затримку сплати пенсії до вимог про надання житла. У багатьох країнах практикується запрошення законодавцями на роботу фахівців, так званих “працівників з розгляду конкретних випадків”, які забезпечують отримання виборцями від міністерств і відомств потрібної інформації. Залежно від ступеня складності справи, законодавець може сам звернутися до урядових чиновників, внести питання на розгляд комітету або навіть обговорити справу на пленарному засіданні. Робота з конкретними випадками має позитивні результати завдяки тому, що привертає увагу законодавця до недоречностей у роботі адміністративного апарату. Розв'язання проблем окремих виборців може посприяти застосуванню засобів законодавчого захисту у більш широкому масштабі. Робота з окремими випадками може також стати цікавим матеріалом для місцевих засобів масової інформації, якщо депутат допоможе виборцеві подолати “бюрократичну тяганину”. Таким чином, в інтересах депутата надсилати до засобів масової інформації повідомлення про свою роботу на цій ділянці.

Місцеві засоби масової інформації

Місцеві засоби масової інформації відіграють важливу роль у процесі спілкування між депутатом та його виборцями. У Законі “Про

статус народного депутата" (17 листопада 1992 року), зокрема у статті 30, передбачається, що депутат має пріоритетне право виступу у державній та обласній пресі, на радіо й телебаченні. Місцева преса, що поширюється у виборчому окрузі депутата, зобов'язана принаймні раз на місяць публікувати матеріали, надані депутатами, обсягом до 1/16 від обсягу всієї газети. Редакція газети не може змінювати текст матеріалу без згоди депутата. Газети, радіо й телебачення, розташовані у виборчому окрузі депутата, зобов'язані інформувати про всі зустрічі депутата з його виборцями, а Верховна Рада несе відповідальність за фінансування таких оголошень. Депутату необхідно користуватися засобами інформації для інформування своїх виборців і роз'яснення не лише діяльності Верховної Ради, але й, насамперед своєї власної діяльності³.

ВИСНОВКИ

Таким чином, представництво – це свого роду узгодженість між інтересами виборців та діями законодавців.

Загальне враження про депутата, яке він створює про себе у виборчому окрузі, має дуже велике значення. Воно формується працівниками місцевого апарату депутата, засобами масової інформації, зв'язками депутата зі своїм виборчим округом (діяльність депутата в окрузі та спілкування з виборцями) і звітуванням про діяльність депутата в Києві.

Основою вдалого образу депутата є довіра – віра в те, що законодавці гідно виконують свої обов'язки. Як стверджує Роджер Девідсон, довіра має три складові частини: "1) кваліфікація, переконання в тому, що законодавці здатні впоратися зі своєю роботою; 2) ототожнення, тобто враження, що вони схожі на своїх виборців, що вони є часткою виборчого округу та 3) співпереживання, відчуття, що вони розуміють проблеми виборців і дбають про їхнє вирішення"⁴.

¹ Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1976, 166.

² Анатолій Ткачук, *Виборча система в Україні*, Київ, 1996 р.

³ Анатолій Ткачук, *Виборча система в Україні*, Київ, 1996 р.

⁴ Більше інформації на цю тему вміщено у розділі "Відносини Верховної Ради із засобами масової інформації".

⁴ Roger H. Davidson, "Congress as a Representative Institution," Westview Press, 1984, p.57.

Глава 5

Законодавча функція народного депутата

ВСТУП

Парламенти світу можуть відрізнятися один від одного структурно, політично, однак спільною для всіх них є одна функція – законодавча. *Легіслатура є державним органом, який ухвалює, переглядає або скасовує закони*, таким чином, представники (депутати) законодавчих органів різних країн, мають однакові функції. Головна подібність полягає у їхній готовності слугувати інтересам своїх виборців і інтересам держави. Численність питань, що потребують вирішення законодавчим органом, вимагає високої продуктивності з боку виборних законодавців. Цей розділ покликаний привернути увагу депутатів до наступних питань:

- *Хто має право законодавчої ініціативи?*
- *Що сказано про законотворчість у Конституції України?*
- *Якими є етапи законодавчого процесу в Україні?*
- *Якою є роль комітетів у законодавчому процесі?*
- *Якою є роль пленарних засідань у законодавчому процесі?*
- *Якою є процедура внесення поправок до законопроектів у Верховній Раді?*
- *Як депутат може визначити проблеми, що вимагають законодавчого вирішення?*

ХТО МАЄ ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ?

У різних країнах законодавчі акти можуть ініціюватися різними суб'єктами права, яких визначають конституції. Наприклад, Японія і Сполучені Штати мають різні правила, що регламентують законодавчу ініціативу. Японія має парламентську систему, в якій провідна роль у законодавчому процесі належить уряду. Тому переважна більшість законопроектів, що вносяться на розгляд у парламент, є урядовими. Навіть ті законопроекти, що розробляються членами парламенту, часто ініціюються урядом або партією більшості. "У парламенті немає нічого схожого на приватні законопроекти депутатів"¹. Тому в Японії дуже мало законів беруть

початок у парламенті чи його комітетах. Законодавчі ініціативи, як правило, йдуть від уряду та Дослідницької ради керівної партії у політичних справах. Доказом цього є те, що, наприклад, протягом 91-ої сесії Палати представників японського парламенту 99 законопроектів були подані урядом, у той час як депутати внесли 58. Цікаво, що 66 урядових законопроектів стали законами, а депутатських законопроектів було ухвалено лише 9.

На відміну від Японії регламент Конгресу США надає право законодавчої ініціативи лише конгресменам і сенаторам, позбавляючи його виконавчу владу і навіть комітети Конгресу.

Дані, наведені в таблиці показують що країни, світу мають різні правила щодо права законодавчої ініціативи. Загальна кількість розглянутих країн – 82.

ХТО МАЄ ПРАВО ВИСТУПАТИ ІЗ ЗАКОНОДАВЧОЮ ІНІЦІАТИВОЮ?

КІЛЬКІСТЬ КРАЇН

Члени парламенту	82
Парламентські комітети	15
Пряме повноваження парламенту (орган у повному складі на пленарному засіданні)	6
Уряд	65
Глава держави	29
Регіони, штати як частина федерації	9
Виборчий корпус	6
Судові органи	8
Партійні органи	8
Соціальні та економічні організації, органи місцевої влади, компанії, засновані окремим актом парламенту	5

Джерело: "Parliaments of the World," II Edition, 1989.

Що стосується законодавчої ініціативи, то варто поглянути на відмінності між двопалатними й однопалатними парламентами. 55 з 83 країн, досліджених Міжпарламентським союзом у 1986 році, застосовували однопалатну систему.

По-різному вирішується питання щодо права законодавчої ініціативи в окремих країнах з двопалатною системою парламенту, наприклад, у Бельгії, Бразилії, Італії та Швейцарії не існує жодних обмежень на право кожної палати вносити як фінансові, так і нефінансові законопроекти. На противагу їм, у таких країнах, як Австралія, Австрія, Нідерланди та Іспанія, усі законопроекти повинні вноситися у нижній палаті парламенту. У Великій Британії найбільш дискусійні урядові законопроекти вносяться зазвичай у Палаті громад, а законопроекти, пов'язані із правничими й судовими питаннями, – у Палаті лордів.

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ У ДВОПАЛАТНИХ ПАРЛАМЕНТАХ

Країна і палата	Право на законодавчу ініціативу	Умови та особливі вимоги
КАНАДА Сенат Палата громад	Уряд та члени обох палат	Законопроекти мають бути узгоджені з конституційними нормами; фінансові законопроекти повинні ініціюватися Палатою громад; домагатися запровадження нового або збільшення існуючого податку чи клопотатися про виділення асигнувань можуть лише міністри; для внесення законопроекту на розгляд міністри повинні одержати згоду прем'єр-міністра та більшості членів кабінету.

<p>ФРАНЦІЯ</p> <p>Сенат</p> <p>Національні збори</p>	<p>Уряд та члени обох палат</p>	<p>Депутати не можуть вносити законопроекти, якими скорочуються державні надходження або збільшуються видатки. Один або кілька депутатів можуть внести законопроект до Бюро палати; проект подається у письмовій формі з короткою назвою і супроводжується вступною частиною та викладом мотивів його внесення. Урядові законопроекти подаються до Бюро будь-якої з палат після консультацій з Державною радою.</p>
<p>ІТАЛІЯ</p> <p>Сенат</p> <p>Палата депутатів</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Члени обох палат 2. 50.000 виборців 3. Уряд 4. Регіональні ради 5. Муніципальні ради 6. Національна рада з економіки та праці 	<ol style="list-style-type: none"> 1. та 2. не можуть виступати із законодавчими ініціативами, що належать до компетенції уряду (бюджет, ратифікація міжнародних договорів, зміна правового статусу указів) 3. Законопроекти, що передбачають нові видатки, повинні вказувати на джерела фінансування. 4. Законопроекти, що стосуються тільки регіональних питань. 5. Лише для змін адміністративних кордонів на провінційному або регіональному рівні. 6. Законопроекти, що стосуються виключно соціально-економічних питань. Всі законопроекти повинні подаватися у встановленій формі і ділитися на статті. Відхилені законопроекти можуть знову подаватися на розгляд не раніше, ніж через 6 місяців.
<p>ЯПОНІЯ</p> <p>Палата радників</p> <p>Палата представників</p>	<p>Уряд, члени обох палат та комітети.</p>	<p>Законопроект членів парламенту повинен одержати підтримку 10 членів Палати радників та 20 членів Палати представників (для законопроектів, що позначаються на бюджеті, необхідна підтримка відповідно 20 та 50 членів парламенту)</p>
<p>МЕКСИКА</p> <p>Палата сенаторів</p> <p>Палата депутатів</p>	<p>Президент республіки, уряд, члени обох палат та законодавчі органи штатів.</p>	<p>Президент республіки зобов'язаний певні законопроекти виносити на розгляд Палати депутатів</p>
<p>НІДЕРЛАНДИ</p> <p>Перша палата</p> <p>Друга палата</p>	<p>Уряд, представлений монархом або відповідним міністром, члени другої палати. Організації або окремі особи можуть клопотатися перед урядом та парламентом про внесення тих чи інших законопроектів.</p>	<p>Перша палата не може виступати із законодавчою ініціативою. Відповідно до Конституції, законопроекти з певних питань, зокрема престолонаслідування та бюджету, є прерогативою уряду.</p>
<p>ІСПАНІЯ</p> <p>Сенат</p> <p>Конгрес депутатів.</p>	<p>Уряд; 25 членів Сенату або Конгресу депутатів; парламентська група; Зібрання автономних областей; 500.000 виборців</p>	<p>Після затвердження бюджету законопроекти, що передбачають збільшення державних видатків або скорочення надходжень, повинні одержати схвалення уряду. Законопроекти повинні вноситися з викладенням мотивів; до Сенату законопроекти подаються з оцінкою необхідних витрат, до Конгресу — з викладом передумов. Законодавчі ініціативи знизу не можуть стосуватися питань податків, міжнародних угод та помилування.</p>

<p>ШВЕЙЦАРІЯ</p> <p>Рада кантонів</p> <p>Національна рада</p>	<p>Члени парламенту; Зібрання кантонів; Федеральна рада (уряд); 100.000 громадян з конституційних (але не із законодавчих) питань</p>	<p>Парламентські ініціативи: закон або клопотання формулюються у загальному вигляді. Потім одному з комітетів парламенту доручається дати попередню оцінку і підготувати докладний варіант законопроекту або контрпропозицію. Ініціатива знизу: на пропозицію одного з комітетів, кожна рада вирішує, чи слід пропонувати схвалення або відхилення законодавчої ініціативи виборців. Парламент, у свою чергу, має право подати контрпропозицію.</p>
<p>ВЕЛИКОБРИТАНІЯ</p> <p>Палата лордів</p> <p>Палата громад</p>	<p>Публічні законопроекти: кожен із членів обох палат.</p> <p>Локальні законопроекти: заінтересовані особи або організації.</p>	<p>Законопроекти, що передбачають видатки з боку центрального уряду, та законопроекти про оподаткування можуть подаватися лише урядом і вносяться на розгляд до Палати громад. Якщо йдеться про виділення субсидій, обов'язково є фінансова резолюція Палати громад. Член Палати лордів може подавати законопроект на розгляд без попередження та відповідного дозволу. Члени Палати громад зобов'язані попереджувати про свою законодавчу ініціативу за день до її внесення.</p>
<p>СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ</p> <p>Сенат</p> <p>Конгрес</p>	<p>Члени обох палат.</p>	<p>Законопроекти, що стосуються надходжень, повинні вноситися у Палаті представників. Сенат має виключне право ратифікувати міжнародні договори і затверджувати склад кабінету міністрів та вищих посадових осіб органів виконавчої влади.</p>

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В ОДНОПАЛАТНИХ ПАРЛАМЕНТАХ

КРАЇНА	ПРАВО ВИСТУПАТИ ІЗ ЗАКОНОДАВЧОЮ ІНІЦІАТИВОЮ	УМОВИ Й ОСОБЛИВІ ВИМОГИ
<p>Данія</p> <p>Фолькетинґ</p>	<p>Члени парламенту; уряд, міністри</p>	<p>Жодних</p>
<p>Греція</p> <p>Палата депутатів</p>	<p>Уряд і парламент</p>	<p>Деякі законопроекти, здатні викликати фінансові ускладнення, повинні супроводжуватися умотивованими поясненнями міністра фінансів. Пропозиції, спрямовані на внесення змін до закону, мають включати повний текст з поправками. Законопроекти повинні бути підписані особою, що їх вносить, зареєстровані і поширені серед членів парламенту і відповідних міністрів.</p>
<p>Ізраїль</p> <p>Кнесет</p>	<p>Уряд, члени парламенту, парламентські комітети</p>	<p>Функції комітетів обмежуються основними законами, виборами, Державним контролером і заходами, що стосуються Кнесета і його членів.</p>
<p>Люксембург</p> <p>Палата депутатів</p>	<p>Великий Герцог щодо урядових законопроектів і Палата депутатів</p>	<p>Жодних</p>
<p>Швеція</p> <p>Риксдаґ</p>	<p>Уряд, члени парламенту, комітети й органи, призначені Риксдаґом можуть вносити пропозиції у межах своєї компетенції</p>	<p>Певні часові обмеження для урядових законопроектів і приватних законопроектів під час сесії</p>

ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА В УКРАЇНІ

Згідно зі статтею 93 Конституції України право законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному Банку України. Цікаво, що попередня Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1989 року давала право законодавчої ініціативи набагато більшому числу суб'єктів права, а саме депутатам УРСР, Президії ВР, Голові ВР, Комітетові конституційного нагляду, Раді Міністрів, постійним комісіям ВР, Комітетові народного контролю, Верховному Суду, Генеральному прокурору, Головному державному арбітрові Української РСР, громадським організаціям і Академії наук Української РСР. Хоча зовні це може здатися демократичним, насправді це було не так. Жоден із вищезгаданих суб'єктів права не виступав із законодавчою ініціативою, крім Президії Верховної Ради, що складалася з 40 осіб і функціонувала на постійній основі. Втім, навіть Президія не виступала із законодавчою ініціативою. Всі результати її роботи (закони, постанови й укази) були лише повторенням законів і указів, ухвалених Верховною Радою СРСР. Верховна Рада України не була постійним органом; вона збиралася на сесії лише двічі на рік і тільки на два дні з однією метою – проголосувати (без обговорення) всі закони й укази, підготовлені Президією Ради. Лише у 1990 році Україна вперше за свою історію обрала демократичним шляхом законодавчий орган, який справді розпочав творити нові українські закони.

Так, наприклад, Закон України "Про статус народного депутата України", стаття 11, докладно визначає, як депутат може виступити із законодавчою ініціативою:

"Право законодавчої ініціативи народного депутата України у Верховній Раді України реалізується у формі внесення:

- проекту нового закону, проекту закону про зміни чи доповнення до чинного закону або про його скасування;
- обґрунтованої пропозиції про необхідність прийняття нового закону, закону про зміни чи доповнення до чинного закону або про його скасування (законодавча пропозиція);
- пропозицій та поправок до документа законодавчої ініціативи, що розглядається Верховною Радою України.

Право законодавчої ініціативи народного депутата України гарантується:

- обов'язковим розглядом внесеного документа законодавчої ініціативи на засіданні Верховної Ради України з прийняттям рішення щодо нього;
- забезпеченням виступу ініціатора внесення документа законодавчої ініціативи на засіданні Верховної Ради при його розгляді".

Порядок реалізації права законодавчої ініціативи визначається Регламентом Верховної Ради України. Наприклад, ініціатор має подати свою законодавчу ініціативу у певній формі у супроводі пояснювальної записки (обґрунтування). Якщо проект (законодавча ініціатива) не відповідає вимогам Регламенту, то протягом 15 днів його передають назад ініціаторові (комітетові). Якщо він відповідає усім вимогам, Секретаріат поширює його протягом 7 робочих днів серед депутатів ВР. Цікаво, що в інших країнах, наприклад у США та Словаччині, при законодавчих органах існують експертні ради, які допомагають законодавцям формулювати їхні законодавчі ідеї, щоб депутати могли виконати всі вимоги. У США у такій Службі радника з питань законодавства працюють 50 юристів.

ЩО СКАЗАНО У КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ПРО ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ?

У Конституції України сказано, що Верховна Рада є єдиним законодавчим органом в Україні, який затверджує закони, постанови та інші акти більшістю свого конституційного складу. У статті 92 визначено сфери, що регулюються лише законами України:

- 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;
- 3) права корінних народів і національних меншин;
- 4) порядок застосування мов;
- 5) засади використання природних ресурсів, виключної морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

- 7) правовий режим власності;
- 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
- 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
- 13) територіальний устрій України;
- 14) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;
- 15) засади місцевого самоврядування;
- 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;
- 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- 18) правовий режим державного кордону;
- 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
- 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;
- 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;
- 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

- 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;
- 2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;
- 3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;
- 4) порядок використання і захисту державних символів;
- 5) державні нагороди;
- 6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;
- 7) державні свята;
- 8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія”.

Конституція, однак, не обмежує законотворчість парламенту лише згаданими вище сферами. Українські депутати можуть також

вносити законодавчі ініціативи стосовно інших сфер. Щоденні проблеми можуть слугувати основою для законодавчих рішень.

ЯК ДЕПУТАТ МОЖЕ ВИЗНАЧИТИ ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИМАГАЮТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИРІШЕННЯ?

Хоча більшість законодавчих ініціатив надходить від Кабінету Міністрів, це не означає, що депутат позбавлений можливості запропонувати законодавче вирішення тієї чи іншої проблеми.

Існує багато способів визначення таких проблем, серед яких:

- 1) запити (пропозиції) від виборців/робота зі скаргами;
- 2) запити (пропозиції) від органів місцевого самоврядування;
- 3) парламент попереднього скликання (голова) передає новому парламентові перелік усіх невирішених питань, які повинні бути розглянуті новими депутатами (Регламент 6.2.2).
- 4) запити (пропозиції) від Кабінету Міністрів;
- 5) відповідність/невідповідність існуючих законів Конституції України;
- 6) обіцянки, дані під час виборчої кампанії;
- 7) запити (пропозиції) від лобістів та інших груп.

ЯКИМИ Є ЕТАПИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ?

Кінцевим продуктом законодавчого процесу є закон, який або задовольняє ту чи іншу сторону, або являє собою компроміс між ними. Парламенти можна розділити на дві різні категорії залежно від того, чи вони обговорюють кожен законопроект один раз, чи провадять низку читань одного й того ж законопроекту. Згідно із проведеним дослідженням³ із 83 країн у 30 відбувається лише одне читання законопроекту; у 18 – два і у 35 – три читання. У поданій нижче порівняльній таблиці однапалатних парламентів показано, скільки читань законопроекту є обов'язковими для законодавчих процесів Данії, Ізраїлю, Португалії та Швеції.

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В ОДНОПАЛАТНИХ ПАРЛАМЕНТАХ

КРАЇНА	ЕТАПИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ	ПОВТОРНИЙ РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ І ПРАВО ВЕТО
Данія (Фолькетинг)	Внесення (у письмовій чи усній формі); перше читання і передання до комітету; розгляд у комітеті і доповідь; 2-ге читання, можливе передання до комітету для повторного розгляду; 3-тє й остаточне читання, законопроект ухвалюється або відхиляється; обов'язковий референдум, якщо цього вимагає 1/3 депутатів; королівська санкція і публікація у Юридичній газеті; набуття чинності через 7 днів після опублікування, якщо сам закон не передбачає іншого.	Немає жодних положень про повторний розгляд законопроектів. Теоретично монарх може відмовити у королівській санкції. На практиці для належним чином і правильно ухваленого законопроекту це було б дуже малоймовірно.
Ізраїль (Кнесет)	Внесення; законопроекти депутатів – попередній розгляд комітетами; 1-ше читання; стадія розгляду у комітетах і доповідь; 2-ге читання з розглядом поправок; 3-тє читання; підписання Президентом, Прем'єр-міністром і відповідним міністром. Опублікування в офіційній урядовій газеті. Набуває чинності з моменту опублікування, якщо іншого не передбачено у законопроекті.	Не існує жодного положення про повторний розгляд законопроектів, як і права вето.
Португалія (Асамблея)	Внесення і передання до комітету; розгляд у комітеті і доповідь; пленарне обговорення загальних принципів; докладне й усебічне постатейне обговорення й ухвалення;	Протягом 20 днів після отримання законопроекту Президент може відмовлятися оприлюднювати його і передати його для повторного розгляду. Якщо Асамблея

Республіки)	оприлюднення Президентом; візування Прем'єр-міністром; опублікування в офіційному бюлетені; набуття чинності.	затвердить законопроект абсолютною більшістю, він має бути оприлюднений протягом 8 днів.
Швеція (Риксдаг)	Внесення; передання до комітету для розгляду й доповіді; подання доповіді; обговорення й голосування; можливість повторного передання тому самому або іншому комітетові; ухвалення; парламентське доручення урядові про введення в дію.	Не передбачено.

Законодавчий процес у двопалатних парламентах є більш складним, тому що законодавча функція виконується спільно не лише парламентом, виконавчою владою та багатьма іншими органами, але й обома палатами, обидві з яких повинні ухвалити законопроект для того, щоб він став законом. В інших двопалатних парламентах існує різниця між законодавчими повноваженнями народної (нижньої) та федеральної (верхньої) палат.

У поданій нижче таблиці показано розподіл законодавчої функції між палатами і процедуру, що дає можливість дійти згоди щодо законопроектів у двопалатних парламентах.

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В ДВУПАЛАТНИХ ПАРЛАМЕНТАХ

Назва країни та палат	Поділ законодавчих функцій між палатами	Процедура узгодження законопроектів
КАНАДА Сенат Палата громад	Закон має бути схвалений обома палатами	Законопроекти можуть ініціюватися обома палатами (за винятком фінансових, що розглядаються Палатою громад). Сенат та Палата громад дізнаються про випадки незгоди одна однієї через послання. Для узгодження суперечливих питань може проводитися нарада представників обох палат. Конституційно Сенат є цілком правомочним, але на практиці він не прагне перешкоджати волевиявленню виборної Палати громад.
ФРАНЦІЯ Сенат Національні збори	Закони повинні бути ухвалені обома палатами. У випадку наявності розбіжностей на клопотання уряду Національні збори ухвалюють остаточне рішення (виняток становлять закони, що стосуються безпосередньо самого Сенату).	Законопроекти (за винятком фінансових), що спочатку повинні бути представлені на розгляд Національних зборів, можуть вноситися будь-якою палатою. Для узгодження законопроект почергово передається від однієї палати до іншої (<i>navette</i> — човник). Якщо згоди не досягнуто, уряд може створити об'єднаний комітет, де кожна з палат має рівне представництво для підготовки спільного тексту, який знову подається на розгляд обох палат. У разі неприйняття спільного тексту уряд може звернутися до Національних зборів з проханням винести остаточне рішення.
ІТАЛІЯ Сенат Палата депутатів	Закони повинні бути ухвалені обома палатами.	Законопроекти можуть вноситися в обох палатах. Законопроект передається з однієї палати до іншої, поки не буде вироблено остаточного узгодженого тексту.
ЯПОНІЯ Палата радників Палата представників	Законопроекти повинні бути ухвалені обома палатами.	Законопроекти можуть вноситися в обох палатах. У випадку виникнення розбіжностей з представників обох палат може створюватися узгоджувальний комітет. Якщо доповідь комітету схвалено, законопроект може стати законом. Якщо Палата радників відхиляє або вносить поправки до законопроекту, ухваленого Палатою представників, або не приймає остаточного рішення протягом 60 днів, то Палата представників може повторно ухвалити первісний варіант законопроекту 2/3 голосів

наявних депутатів (без скликання узгоджувального комітету).

МЕКСИКА

Палата сенаторів

Палата депутатів

Законодавчі повноваження мають обидві палати, але Палата депутатів має ряд особливих повноважень, які головним чином стосуються фінансових питань.

Законопроекти можуть вноситися у будь-якій з палат. Виняток становлять законопроекти, що стосуються державних позик, податків, тарифів та військової повинності, які вносяться лише у Палаті депутатів.

НІДЕРЛАНДИ

Перша палата

Друга палата

Закони повинні бути ухвалені обома палатами. Друга палата може вносити законопроекти та поправки до них. Перша палата може ухвалювати або відхиляти законопроекти, але не має права вносити поправки.

Всі законопроекти вносяться у Другій палаті. Обидві палати мають право відхиляти законопроекти. Перша палата обговорює лише ті законопроекти, що були ухвалені Другою палатою. У разі виникнення розбіжностей, рішення Першої палати є остаточним. Офіційної процедури узгодження не існує.

ІСПАНІЯ

Сенат

Конгрес депутатів

Упродовж двох місяців, або, у разі гострої потреби, протягом 21-го дня Сенат може відхилити законопроект, схвалений Конгресом, або ухвалити зміни й доповнення до нього.

Спільний комітет, до складу якого входить однакова кількість депутатів від кожної з палат, намагається подолати розбіжності в позиціях щодо міжнародних договорів, співпраці між автономними областями та міжтериторіальним компенсаційним фондом і виробити текст, прийнятний для сторін. Інші законопроекти, відхилені, змінені чи доповнені Сенатом, переглядаються Конгресом; при цьому зазвичай потрібне рішення абсолютної більшості.

ШВЕЙЦАРІЯ

Рада кантонів

Національна рада

Ради розглядають законопроект кожна окремо. Голови рад за взаємною згодою визначають, котра з рад розглядатиме законопроект першою; виняток становлять законопроекти, на які поширюється дія положень конституцій кантонів — першим такі документи розглядає Рада кантонів.

Законопроект вважається проваленим, якщо одна з рад вдруге відмовиться його розглядати (трапляється рідко). Законопроект розглядається палатами, аж доки буде вироблено обопільно прийнятний текст. Якщо досягти згоди не вдається (трапляється рідко), із членів відповідних комісій обох рад створюється узгоджувальна комісія (Рада кантонів доповнює склад комісії так, щоб від обох палат до неї входила однакова кількість членів). Законопроект вважається проваленим, якщо узгоджувальній комісії не вдалося досягти згоди або якщо її пропозиції відхилено будь-якою з рад.

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

Палата лордів

Палата громад

Право вести законодавчу діяльність є однаковою для обох палат, проте більша частина урядових законопроектів вноситься не у Палаті лордів, а у Палаті громад. Закон повинен бути схвалений обома палатами.

Будь-яка з палат може розглядати законопроект першою, але якщо такий законопроект стосується дискусійних питань, то першим його, як правило, розглядає Палата громад; якщо ж законопроект присвячено правничим питанням — Палата лордів. Якщо одна палата вносить поправки до законопроекту, що дістав схвалення другої палати, то ці поправки розглядаються палатою, що схвалила документ; подальші зміни й доповнення почергово розглядаються однією і другою палатами доти, доки не буде досягнуто згоди. Якщо Палата громад затверджує законопроект впродовж двох сесій, що відбуваються одна за однією, і від часу другого читання, що відбувалося на першій сесії, минув рік, тоді під час другої сесії, без погодження з Палатою лордів, можна клопотатися про королівську санкцію.

СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ

Сенат

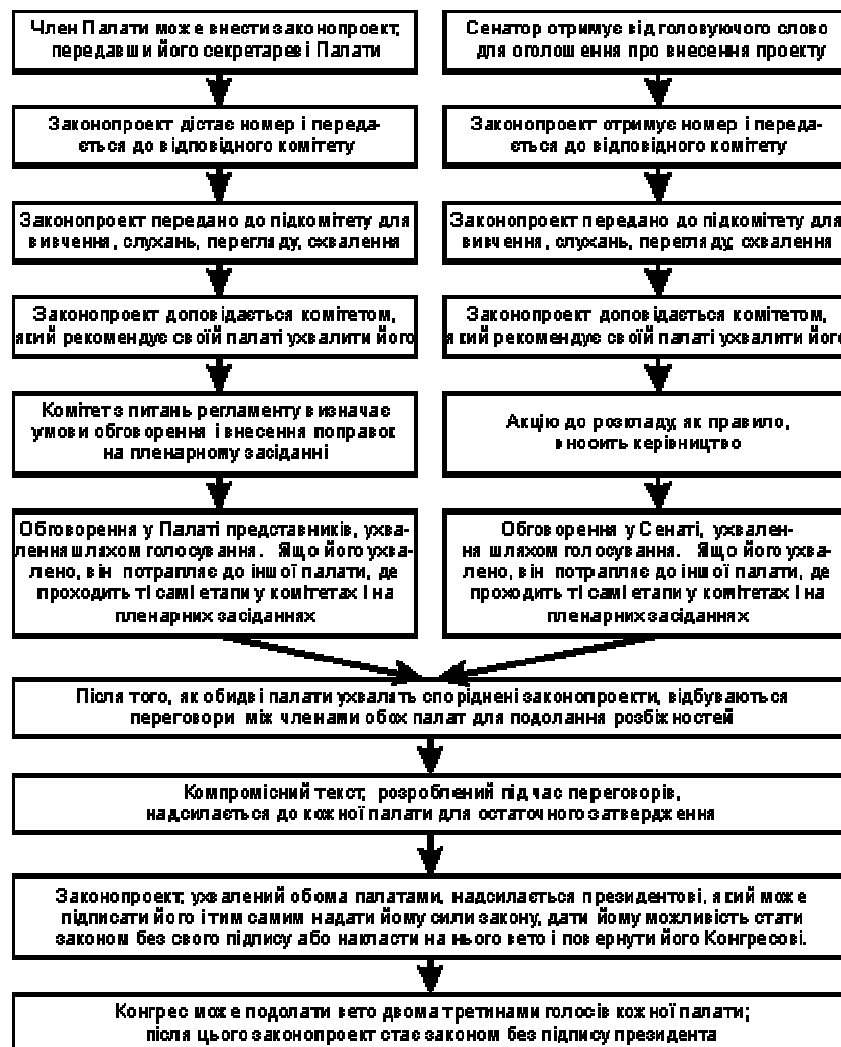
Конгрес

Закон повинен бути схвалений обома палатами.

Законопроекти, що стосуються отримання державних надходжень, повинні пропонуватися до розгляду Палатою представників. Якщо одна з палат вносить поправки, неприйнятні для іншої палати, створюється узгоджувальний комітет, що складається із членів обох палат. Коли узгоджувальному комітетові вдалося досягти згоди, його узгоджувальний звіт мусить бути схвалений обома палатами.

Якщо порівняти законодавчі процеси у двопалатних і однопалатних парламентах, можна дійти висновку, що загалом за наявності другої палати законодавчий процес уповільнюється, що можна розглядати і як позитивну рису, і як негативну. Якщо метою є якомога певніше прийняти закон, то наявність що не сприятиме цьому, другої палати, є фактором неефективності законодавчого процесу. Якщо мета полягає у поліпшенні якості законодавчих актів, тоді підключення другої палати стає належним інституційним засобом досягнення цієї мети.

Поданий нижче приклад із законодавчого процесу Сполучених Штатів допоможе зрозуміти складність законодавчої роботи у двопалатних законодавчих органах.



ЕТАПИ СТВОРЕННЯ ЗАКОНУ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ⁴

1. Підготовка проекту закону

Ініціатор прийняття певного законодавчого акта (Закону або Постанови Верховної Ради) готує проект відповідного акта у вигляді тексту нового Закону (Постанови) або Закону (Постанови) про внесення змін до чинних законодавчих актів.

2. Внесення проекту до Верховної Ради

Правом внесення проектів до ВР наділені лише суб'єкти законодавчої ініціативи, перелік яких чітко окреслено у статті 93 Конституції України.

3. Реєстрація законопроекту

Поданий законопроект реєструється у секторі реєстрації законопроектів Секретаріату ВР, йому надається відповідний обліково-реєстраційний номер.

4. Попередній розгляд проекту

Керівництво Верховної Ради (Голова ВР або його заступники) розглядає проект і направляє у відповідні профільні комітети ВР. Проект може бути направлений для розгляду і висновків до Уряду, інших органів державної влади й управління.

5. Розгляд проекту в комітетах ВР

Комітети розглядають проект і готують висновок про доцільність його розгляду на пленарному засіданні або про необхідність повернення проекту на доопрацювання.

6. Внесення на розгляд на пленарному засіданні

З урахуванням думки Уряду комітет ВР приймає рішення про подання проекту на розгляд на пленарному засіданні ВР або про повернення на доопрацювання.

7. Внесення до порядку денного

Верховна Рада на своєму пленарному засіданні голосуванням приймає рішення про внесення до порядку денного сесії (поточного пленарного тижня) питання про розгляд відповідного проекту законодавчого акта.

8. Перше читання законопроекту

Відповідно до порядку денного проект розглядається у першому читанні з доповіддю ініціатора (у переважній більшості випадків це – Уряд), співповіддю (як правило – від комітету), загальними дебатами щодо законопроекту. Суть першого читання – розгляд концептуальних засад проекту і прийняття (або відхилення) його тексту за основу для подальшого доопрацювання.

9. Внесення поправок

Суб'єкти законодавчої ініціативи у визначений термін (як правило, тиждень-два) подають до комітету, якому ВР доручила доопрацювання проекту, письмові тексти сво-їх поправок до тексту закону, прийнятому у першому читанні.

10. Підготовка проекту до другого читання

Комітет, як правило, разом з Урядом розглядають всі внесені поправки, приймають рішення про їх прийняття або відхилення. Висновки у вигляді порівняльної таблиці (4 колонки: текст першого читання, всі поправки до нього, висновки комісії щодо кожної поправки, остаточний текст) подаються на розгляд на пленарному засіданні у другому читанні.

11. Друге читання проекту

Друге читання проекту проводиться за порівняльною таблицею у спосіб постатейного голосування. Верховна Рада погоджується або не погоджується з пропозиціями комітету і шляхом голосування поправок визначає остаточний текст кожної статті і голосує за Закон (Постанову) в цілому.

12. Третє читання проекту

У разі значного обсягу тексту проекту, внесення великої кількості поправок, політичної складності проблеми, що є предметом законопроекту, може бути проведене третє (четверте і т. д.) читання.

13. Оформлення документа

На підставі наявних матеріалів (порівняльна таблиця, протокол і стенограма другого, третього читання) комітет готує остаточну редакцію законодавчого акта. Після візування юридичного, редакційного і протокольного відділів, Закон (Постанову) підписує Голова ВР.

14. Розгляд Закону Президентом

Підписаний Головою ВР Закон подається на підпис Президенту, який протягом 15 днів або підписує його, або накладає "вето" – повертає до Верховної Ради для повторного розгляду зі своїми зауваженнями.

15. Розгляд зауважень Президента

Верховна Рада розглядає зауваження Президента за процедури п.п.10-11 і приймає рішення про їх урахування або відхилення (2/3 голосів конституційного складу ВР). Це рішення є остаточним, і після підпису Президента Закон передається на опублікування.

16. Опублікування

Закон, підписаний Президентом (п.13 або п.14), і Постанова ВР, підписана Головою ВР (п.12), передаються до засобів масової інформації для опублікування. Публікації в газетах "Голос України" і "Урядовий кур'єр", а також у "Відомостях ВР" вважаються офіційними текстами законодавчих актів.

Примітка : 1. Розгляд і прийняття рішень з деяких питань, що мають невідкладний характер, або при внесенні короткого за обсягом документа може відбуватися за скорченою схемою, зокрема – без поділу процедури на перше і друге читання.

ЯКОЮ Є РОЛЬ КОМІТЕТІВ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ?

Не буде перебільшенням сказати, що роль комітетів у законодавчому процесі величезна. Цікаво, що не всі комітети у різних парламентах світу мають право законодавчої ініціативи. Комітети Конгресу США, наприклад, не мають цього права (лише окремі конгресмени мають право виступати із законодавчою ініціативою), у той час як комітети Верховної Ради мають таке право. Отже, комітет розглядає проекти, ініційовані ним самим, або подані іншими суб'єктами права, якщо їхня тема відповідає його профілеві. По-перше, він вирішує, чи ініціатива потребує законодавчого вирішення; по-друге, чи пропозицію подано у належній формі, якщо ні, її повертають ініціаторові. Інші комітети, які зацікавлені у запропонованому законопроекті, можуть подати до відповідного комітету свої зауваження і поправки. Це означає, що депутати не лише працюють над проектами, переданими до їхнього комітету, але й беруть активну участь в аналізі проектів, поданих до інших комітетів. Зокрема, бюджетний комітет повинен залучатися до обговорень в інших комітетах, якщо запропоновані законопроекти вимагають певних витрат з державного бюджету.

Особливо важливу роль у законодавчому процесі відіграють слухання у комітетах. Парламенти усіх демократичних країн користуються слуханнями як найкращим засобом, який розкриває картину запропонованого законопроекту в усіх його подробицях. Інакше кажучи, ініціатор проекту, фахівці у цій галузі, експерти запрошуються на слухання для висловлення своїх думок щодо запропонованого законопроекту. Так, депутат, який ініціював законопроект, може просити комітет провести слухання, яке могло б переконати членів комітету в обґрунтованості й важливості його законопроекту.

ЯКОЮ Є РОЛЬ ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАНЬ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ?

Пленарне засідання є важливою складовою законодавчого процесу. Кожне законодавче рішення обговорюється на пленарному засіданні. Що потрібно знати депутатам про пленарне засідання?

Насамперед, хто визначає порядок денний обговорень?

Секретаріат ВР готує проект порядку денного, який подається керівництву Ради. Кожного понеділка Голова Верховної Ради скликає Узгоджувальну раду фракцій і Раду голів комітетів для обговорення запропонованого порядку денного на поточний тиждень. У вівторок, до пленарного засідання, депутати збираються фракціями для розробки стратегії голосування пунктів запропонованого порядку денного. Пізніше, на пленарному засіданні, всі депутати обговорюють запропонований порядок денний, погоджуючись з ним чи виступаючи проти.

Навіщо реєструватися?

Усі депутати на початку пленарного засідання повинні зареєструватися з кількох причин. По-перше, пленарне засідання може розпочатися лише, за умови що присутні 2/3 загальної кількості депутатів. По-друге, депутат отримує платню за кожен день пленарних засідань, якщо що він був зареєстрований. Тому необхідно, щоб депутат повідомляв Секретаріат про обставини, які не дають можливості йому бути присутнім на сесії.

Як голосувати?

Усі рішення у Верховній Раді ухвалюються лише через голосування депутатів. Кожен депутат має закріплене за ним місце з системою електронного голосування, яка дає змогу йому подати свій голос. Голосування може бути загальним, поіменним і по фракціях. Крім того, якщо рішення вимагає таємного голосування, депутати голосують у спеціальному місці поблизу зали засідань.

Які рішення вимагають таємного голосування?

Згідно з Регламентом Ради (3.2.5) усі рішення, що стосуються виборів, призначення й звільнення посадових осіб, вимагають таємного голосування, як і інші питання, визначені законом.

Якими є правила виступу на пленарному засіданні?

Регламент (розділ 3.3) чітко визначає, скільки часу може отримати депутат для доповіді (30 хвилин), співповіді (20 хвилин), підсумкового слова (10 хвилин), внесення запитів, обговорення законопроекту (постатейного), резолюцій (5 хвилин), виступів щодо кандидатур, процедури, пояснень, зауважень, запитань, пропозицій, повідомлень і довідок (3 хвилини). Голова або його заступники стежать за тим, щоб, виступаючи, депутати дотримувалися Регламенту. Втім, Верховна Рада може проголосувати за збільшення чи скорочення часу виступу. Крім того, Узгоджувальна рада фракцій може вирішити надати (не менше 10 хвилин) фракціям час на пропорційній основі для обговорення конкретного питання.

Стаття 3.3.4 вимагає від депутатів подання Голові заявки на виступ на пленарному засіданні у письмовому вигляді із зазначенням: 1) приналежності до фракції або комітету; 2) чи виступатиме депутат сам, чи від чийогось імені; 3) чи виступатиме він за обговорювану пропозицію чи проти неї; 4) чи вноситиме депутат нову пропозицію.

ЯКОЮ Є ПРОЦЕДУРА ВНЕСЕННЯ ПОПРАВОК ДО ЗАКОНОПРОЕКТІВ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ?

Як уже згадувалося вище, основний комітет, який опрацьовує запропонований законопроект, на різних етапах отримує від інших комітетів і окремих депутатів поправки. Ці етапи можна резюмувати наступним чином:

1-й етап – Перед першим читанням.

Депутати мають подати свої поправки до профільного комітету протягом 14 днів після оголошення Верховною Радою, що проект обговорюватиметься на пленарному засіданні (Регламент, пункт 6.2.13).

2-й етап – Перед повторним першим читанням (відбувається лише тоді, якщо проект не було затверджено Верховною Радою під час першого читання).

Депутати мають подати поправки протягом 10 днів після першого читання проекту (пункт 6.2.13 Регламенту).

3-й етап – Перед другим читанням.

Депутати мають подати свої поправки протягом 14 днів після першого читання, якщо Верховна Рада схвалила проект (6.2.14).

4-й етап – (необов'язковий, лише у разі необхідності) повторне друге читання; якщо воно має місце, депутати мають подати поправки протягом 10 днів після попереднього читання.

5-й етап – Після другого читання перед третім депутати мають шість днів (6.2.15) для подання поправок до комітету.

6-й етап – Перед повторним третім читанням депутати мають 10 днів для подання поправок.

У Законі України "Про постійні комітети Верховної Ради" докладно описана робота комітетів над запропонованими поправками.

Крім того, депутат може стати ініціатором поправок до існуючого закону і навіть скасування існуючого закону. Розділ 6.8 Регламенту Верховної Ради визначає відповідний порядок для цього. Верховна Рада має ухвалити відповідний законопроект про внесення поправок чи скасування певного закону, пройшовши усі наведені вище етапи.

ВИСНОВОК

В усіх парламентах обсяги законодавчої роботи величезні. Наприклад, в Італії парламент 1987-1992 років скликання ухвалив 212 законів з 1678 законопроектів. Палата представників США з 5 січня 1993 до 26 листопада 1994 року ухвалила 320 законів з 522 запропонованих законопроектів. Верховна Рада України 12-го скликання ухвалила 393 закони, а 13-го скликання (з травня 1994 до січня 1996 року) – 441 закон.

Таким чином, дуже важливо обміркувати, як депутат може полегшити перебіг законодавчого процесу і не ускладнювати його. Передусім необхідно зважити всі "за" та "проти" законодавчих ідей. Цей процес може складатися з наступних етапів: 1) зібрати якомога більше інформації про характер проблеми; 2) визначити, чи проблема піддається законодавчому вирішенню, чи, можливо, вона може бути вирішена у судовому або адміністративному порядку; 3) визначити, чи проблема є нагальною, чи може бути вирішена пізніше; 4) порадитися з колегами у парламенті і відповідними чиновниками виконавчої гілки влади, чи законодавча ідея депутата доречна, і чи отримає вона відразу підтримку; 5) брати активну участь у розгляді у своєму комітеті усіх законопроектів, переданих до комітету парламентом.⁵

¹ Kan Ori, "The Diet in the Japanese Political System," Westview press, 1993, p.16.

² Parliaments of the World, page 921.

³ Підготував Барабаш О. Л. (Депутат Верховної Ради 12-го скликання).

⁴ Більш докладно про законодавчий процес йдеться у матеріалах конференції, присвяченій законодавчому процесові, яку було організовано Програмою сприяння парламентам України у жовтні 1995 року. Усі матеріали конференції можна отримати у київському відділенні ПСП.

Глава 6

Функції депутата як члена комітету. Спеціалізація у Парламенті

Одним із найважливіших для депутата рішень є визначення й вибір комітету, що найбільше відповідає його цілям, інтересам та можливостям. Визначення такого комітету не повинно становити труднощів. Депутат має підібрати комітет, який би відповідав трьом вимогам: 1) особистим інтересам депутата; 2) інтересам його виборчого округу та 3) політичному середовищу, в якому діє депутат. Якщо він зробить правильний вибір, він буде активніше брати участь у процесі законотворення і досягне своїх цілей. Комітети є основними структурними елементами Верховної Ради і головними чинниками успішного вироблення політичної лінії у стінах парламенту.

У цьому розділі будуть розглядатися такі питання:

- Які типи комітетів існують?
- Якими є повноваження комітетів?
- Як обираються члени комітетів?
- Хто обирає голів комітетів?
- Чи може депутат бути членом кількох комітетів?
- У чому полягає головна функція комітетів?
- Яку роль відіграють слухання в комітетах?
- Хто може надати допомогу в роботі депутата як члена комітету?

ЯКІ ТИПИ КОМІТЕТІВ ІСНУЮТЬ У СВІТІ ТА В УКРАЇНІ?

Регламенти майже всіх парламентів світу визнають комітети важливим елементом законодавчого процесу. У більшості парламентів комітети можна розділити на дві окремі категорії: постійні й спеціальні. *Постійні комітети* є, як правило, спеціалізованими. Кожен з них займається окремим напрямом діяльності, наприклад фінансами, закордонними справами, соціальними питаннями або національною обороною, і має своїм обов'язком вивчення всіх законопроектів та інших питань, що стосуються його конкретної сфери діяльності. Ступінь спеціалізації комітетів у різних країнах різний. Він залежить від чисельності парламенту і тривалості його сесій. В Іспанії, наприклад, існує 13 постійних комітетів у Сенаті і 14 у Генеральних Кортесах. Швеція має 16 постійних комітетів, Франція – по 6 у кожній палаті. В Україні парламент 13-го скликання налічує 23 постійні комітети та 1 спеціальний контрольний комітет.

Спеціальні комітети (ad-hoc) створюються для розгляду конкретного питання і, як правило, припиняють існування відразу після подання парламентові відповідної доповіді. Ці комітети існують у більшості країн. У Франції, наприклад, законопроекти, внесені урядом або окремим членом парламенту, на вимогу уряду або Національної Асамблеї передаються до спеціального комітету. За відсутності такої вимоги законопроект автоматично передається одному з шести постійних комітетів. У Верховній Раді України, наприклад, спеціальні комітети називаються узгоджувальними комісіями, які створюються з метою узгодження двох законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради Кабінетом Міністрів і одним з постійних комітетів. Члени таких узгоджувальних комісій обираються на пропорційній основі від фракцій та парламентських груп. Крім того, парламент може створювати слідчі комітети для контролю за діяльністю уряду і для розгляду окремих питань.

ЯКИМИ Є ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТІВ?

Повноваження комітетів Верховної Ради визначені Конституцією України і Законом “Про постійні комісії Верховної Ради України”. Деякі повноваження окремих комітетів визначені постановами і Регламентом Верховної Ради. Стаття 89 Конституції України уповноважує комітети Верховної Ради розробляти законодавчі акти, готувати й обговорювати питання, що перебувають у віданні Верховної Ради.

Розділ II Закону “Про постійні комісії” (від 4 квітня 1995 року) чітко визначає повноваження комісій:

- 1) законотворча робота;
- 2) збирання, вивчення й дослідження інформації;
- 3) контроль за виконанням Конституції України та законів України;
- 4) вивчення ефективності діяльності уряду;
- 5) участь у складанні й ухваленні державного бюджету і подальший контроль за його виконанням;
- 6) попереднє вивчення й підготовка висновків щодо ратифікації міжнародних договорів;
- 7) попереднє обговорення кандидатур на офіційні посади, які підлягають затвердженню на засіданні Верховної Ради.

ЯК ОБИРАЮТЬСЯ ЧЛЕНИ КОМІТЕТІВ?

Практика парламентів світу свідчить, що основою призначення для участі в роботі комітету часто буває наявність спеціальної підготовки, знань, здібностей, особистих інтересів, та трудового стажу членів парламенту. Різні парламенти світу призначають своїх членів у комітети трьома способами:

- 1) керівництвом парламенту;

Керівний орган парламенту призначає членів комітету за рекомендацією партій (фракцій, парламентських груп) з урахуванням їхньої відносної чисельності і важливості (наприклад, Італія, Швейцарія).

- 2) комітетом, який спеціально для цього створюється (наприклад, Норвегія, Польща);
- 3) власне парламентом (голосуванням усіх членів парламенту).

Теоретично, згідно з Регламентом Верховної Ради, в Україні має місце поєднання методів 1 і 3: склад комітетів визначається шляхом пропорційного представництва політичних партій та депутатських груп у парламенті. Місця в кожному комітеті розподіляються між партіями й групами пропорційно до кількості їхніх членів у парламенті (як у Данії та Франції). Однак на практиці депутати стають членами комітетів передусім виходячи із свого особистого вибору та інтересів, а не на пропорційній основі. Після подання депутатом заяви голові відповідного комітету останній, у свою чергу, подає список всіх членів комітету на засіданні Верховної Ради, на якому депутати голосують за список членів кожного комітету. Комітети формуються на першому засіданні Верховної Ради після реєстрації фракцій. Відповідно до Регламенту (4.4.2) лише Верховна Рада має право визначати кількість членів у комітетах.

ЯК ОБИРАЮТЬСЯ ГОЛОВИ КОМІТЕТІВ?

У різних країнах це робиться по-різному. Наприклад, у Франції, Іспанії, Нідерландах та Швеції голови обираються членами кожного з комітетів. У Сенаті Сполучених Штатів члени комітету висувають кандидатуру того члена партії більшості, який має найбільший стаж перебування у Сенаті. Його кандидатура затверджується на нараді повного складу членів партії більшості шляхом ухвалення відповідної резолюції Сенату. У Палаті представників на нараді партії більшості ставляться на голосування кандидатури, рекомендовані спікером. В Україні вибори голів комітетів ґрунтуються на засадах пропорційного представництва політичних партій і депутатських груп у парламенті. Ця процедура складається з наступних етапів:

- 1) партійні фракції та зареєстровані групи висувають своїх кандидатів до того чи іншого комітету (Регламент, стаття 4.4.3.);
- 2) ці кандидатури затверджуються на пленарному засіданні Верховної Ради за списком у цілому, без обговорення, шляхом поіменного голосування (4.4.4.);

3) кожному кандидату надається слово для виступу та відповідей на запитання;

4) у разі відводу кандидатури рішення про це приймається Верховною Радою після скороченого обговорення відкритим (але не поіменним) голосуванням більшістю голосів депутатів від їх фактичної кількості (4.4.4).

5) у разі не схвалення кандидатури чи відкликання вже обраного Голови комітету фракції мають запропонувати іншу кандидатуру.

ЧИ МОЖЕ ДЕПУТАТ БУТИ ЧЛЕНОМ КІЛЬКОХ КОМІТЕТІВ?

Країни відрізняються одна від другої наявністю чи відсутністю у депутата права працювати в кількох комітетах. Так, у Сполучених Штатах, Нідерландах, Іспанії та Швеції дозволяється членство у кількох комітетах. В Україні та Франції існує обмеження, яке дозволяє депутатові брати участь у роботі не більше одного постійного комітету. В Україні це обмеження передбачене Регламентом (стаття 4.4.2.).

У ЧОМУ ПОЛЯГАЄ ГОЛОВНА ФУНКЦІЯ КОМІТЕТІВ?

Комітети парламентів різних країн світу виконують різні функції; одні з них відіграють першочергову роль у законодавчому процесі, іншій – другорядну. Однак усталеною практикою є розподіл етапів законодавчого процесу між повним складом законодавчого органу та його комітетами. У багатьох країнах, які взяли за взірць Велику Британію, діяльність комітетів перебуває під постійним контролем уряду (вони не мають значних повноважень у сфері законодавства). В інших країнах застосовується порядок, прийнятий у континентальній Європі чи Америці, де остаточні рішення приймаються повним складом законодавчого органу (парламентом), але комітетам надані значні повноваження щодо змісту законопроектів. Останній приклад характерний також для українського парламенту.

Конституція Верховної Ради України (стаття 93) передбачає право народних депутатів України виступати із законодавчою ініціативою. Таким чином, першочерговими функціями депутатів є виступ із законодавчою ініціативою у своєму комітеті, а також активна участь у вивченні, аналізі і внесенні поправок до законопроектів, ініційованих іншими депутатами, комітетами, Кабінетом Міністрів та іншими суб'єктами права, які згідно з Конституцією України можуть виступати із законодавчою ініціативою.

Коли законопроект вноситься іншим суб'єктом права, він, як правило, надсилається до відповідного комітету для вивчення, проведення слухань, аналізу та внесення поправок перш ніж у парламенті відбудеться перше читання. Після розгляду проекту в комітеті він виноситься на засідання Верховної Ради. Якщо Верховна Рада ухвалює проект у першому читанні, він повертається до відповідного комітету для роботи над поправками. На цьому етапі робота членів комітету полягає у тому, щоб підсумувати поправки депутатів і підготувати порівняльну таблицю для дебатів під час другого читання. Ця порівняльна таблиця, як правило, має 4 розділи: 1) текст законопроекту у тому вигляді, як його було передано на перше читання, 2) поправки до статей, запропоновані депутатами, 3) коментарі комітету до запропонованих поправок (схвалення/відхилення) і 4) остаточний текст проекту з новими поправками, схваленими комітетом.

Важливо зрозуміти, що процес внесення поправок має надзвичайне значення для узгодження поглядів окремих депутатів на положення законопроекту. Узгодження різних варіантів окремих положень законопроекту визначає його остаточний зміст і підхід до нього. Досягнення взаємної згоди через процес внесення поправок є основним внеском членів комітету в успішний перебіг законодавчого процесу і вимагає активної участі в переговорах та врегулюванні розбіжностей між різними заінтересованими фракціями і парламентськими групами.

ЯКУ РОЛЬ ВІДІГРАЮТЬ СЛУХАННЯ?

Згідно із Законом "Про постійні комісії Верховної Ради України" (стаття 5) комітети, аби полегшити свою роботу над законопроектами, мають право проводити слухання, оскільки вони являють собою основне джерело отримання необхідної для схвалення законопроектів інформації. Комітет має право запрошувати депутатів Верховної Ради, посадових осіб Кабінету Міністрів, представників місцевих органів управління, фахівців, громадян і представників засобів масової інформації взяти участь у слуханні. Залучення до законодавчого процесу представників органів управління та громадськості дає можливість зробити висновок, що слухання є:

1) свідченням відкритості законодавчого процесу;

2) елементом контролю, тобто, через слухання у комітетах законодавча влада може контролювати діяльність виконавчої гілки влади;

3) чудовою нагодою відкрито обговорити проблеми, порушені виборцями;

4) унікальною можливістю вислухати думки експертів та фахівців, які можуть підвищити якість обговорюваного законопроекту;

5) джерелом інформації та повчального досвіду для визначення проблем, які стануть об'єктом подальшого обговорення у

законодавчому органі;

6) механізмом проведення розслідувань (для розслідування окремих питань можуть проводитися спеціальні слухання).

Так, у Регламенті (8.1.13.) та у Законі "Про постійні комісії Верховної Ради України" (стаття 8) сказано, що всі державні установи, організації та підприємства зобов'язані надавати документи та матеріали, яких вимагає комітет; крім того, особи, запрошені на слухання як свідки, зобов'язані приходити вчасно і давати інформацію, пояснення та/або оцінки, яких від них вимагають. Закон регламентує організацію слухань і в загальних рисах описує, що слід робити перед проведенням слухань. Крім того, він встановлює порядок запрошення посадових осіб і представників засобів масової інформації та роз'яснює, як підготувати документи після проведення слухання.

Комітет вносить до законопроекту поправки, беручи до уваги пропозиції свідків та експертів, які брали участь у слуханні.

Для депутата, особливо у його/її роботі, як члена комітету, можуть бути корисними наступні рекомендації щодо процедури слухань галузевих проблем у комітетах Верховної Ради України¹

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Загальні застереження

1.1. Комітети Верховної Ради України відповідно до Закону "Про постійні комісії Верховної Ради України" (стаття 5, п.2) в межах своєї компетенції і визначених завдань можуть проводити слухання галузевих проблем, що належать до їх відання.

1.2. Слухання є основним засобом збору необхідної інформації з питань, що будуть розглядатися у комітетах при підготовці Законопроектів, Постанов Верховної Ради і Рекомендацій, які підлягають обов'язковому розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями, об'єднаннями громадян.

1.3. Основною метою слухань є вирішення таких завдань: Надання законодавчому процесові відкритого характеру, ознайомлення депутатів і громадян з проблемою;

Надання депутатам можливості публічно розглянути питання, які цікавлять їхніх виборців;

Отримання порад від компетентних осіб про те, як можна поліпшити конкретний закон, щоб досягти бажаних результатів.

1.4. Всі державні органи, установи, організації, підприємства зобов'язані на вимогу комітету надати йому необхідні матеріали і документи (Регламент Верховної Ради України, стаття 8.1.3., закон "Про постійні комісії Верховної Ради України", стаття 8, п. 5).

1.5. Всі посадові особи, які запрошені на слухання, зобов'язані вчасно прибути на засідання і дати необхідні свідчення, пояснення, висловити необхідні зауваження стосовно проблеми, що розглядається (Закон "Про постійні комісії Верховної Ради України, стаття 10, п. 2).

1.6. Слухання може проводити комітет, або два заінтересовані Комітети, або їхні Підкомітети, а також депутати у кількості не менше від трьох осіб за дорученням комітету.

1.7. До слухань можуть залучатися депутати, які не є членами даного комітету, але які можуть дати необхідні свідчення, висловити зауваження, зробити застереження.

2. Організація проведення слухань

2.1. Комітет проводить попереднє засідання, на якому визначає:

– мету слухання;

– питання, які необхідно з'ясувати;

– бажані наслідки слухання;

– членів комітету, яким разом з працівниками апарату доручає:

- провести попереднє дослідження проблеми, що розглядається;
- проаналізувати матеріали засобів масової інформації;

- затребувати матеріали урядових установ і проаналізувати їх;
- затребувати матеріали громадських організацій і проаналізувати їх;
- скласти повний перелік питань, які необхідно з'ясувати;
- скласти список посадових осіб державних установ, громадських організацій і підприємств, яких потрібно запросити на слухання, список узгоджується з представниками різних фракцій, що є членами Комітету.

2.2. Комітет визначає попередні заходи, до яких входить:

– повідомлення (за тиждень до проведення слухання) про дату, місце проведення і мету слухань у газеті "Голос України" та інших виданнях Верховної Ради України (Закон "Про постійні комісії Верховної Ради України, стаття 33, п. 2.) У повідомленні міститься звернення до громадян висловити свої міркування і побажання стосовно питання, яке буде розглядатися, і надіслати їх до комітету за вказаною адресою, або номером факсу;

– повідомлення у письмовій формі посадових осіб не пізніше як за три дні про мету, час і місце проведення слухань, де вказуються документи, які вони повинні взяти з собою на засідання. Запрошена особа зобов'язана прибути на засідання своєчасно (Закон "Про постійні комісії Верховної Ради України", стаття 21, п. 2 і п. 3);

– вирішення питання, хто буде проводити слухання: комітет у повному складі або один з підкомітетів, або члени комітету у кількості не менше трьох осіб за дорученням комітету;

– запрошення на слухання представників преси, радіо і телебачення;

– запрошення на слухання за необхідності Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єрів, міністрів, керівників державних комітетів, відомств, профспілкових органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і окремих громадян не пізніше як за три дні до засідання (Закон "Про постійні комісії Верховної Ради України", стаття 10, п.1).

3. Проведення слухань

3.1. Головуючий оголошує про початок слухань, їх мету, називає всіх присутніх на засіданні.

3.2. Головуючий надає слово посадовим особам, запрошеним на засідання, пропонує членам комітету ставити запитання.

3.3. Члени комітету ставлять запитання посадовим особам. Слухання проводяться до того часу, поки всі присутні не отримають відповіді на свої запитання.

3.4. Запрошені можуть не відповідати на запитання, якщо відповіді тягнуть за собою розкриття державної таємниці.

3.5. Слухання проводяться протягом одного дня, але якщо залишаються нез'ясовані питання, то комітет приймає рішення про продовження слухань.

4. Оформлення документів слухання

4.1. Слухання протоколюються і стенографуються. У протоколі зазначаються:

– номер протоколу, дата, час і місце проведення засідання;

– прізвище головуючого на засіданні, список присутніх членів комісії, список запрошених осіб;

– назви документів, що розглядалися на слуханні;

– до протоколу додається стенограма слухання, копії документів, які були надані комітету учасниками слухань та заінтересованими громадянами;

– головуючий на засіданні підписує протокол, приймає рішення щодо можливих зауважень до протоколу. Наприклад, зазначає, що певні документи, які були надані учасниками слухань, мають службовий характер і не можуть передаватися до бібліотеки.

4.2. За результатами слухань можуть прийматися рекомендації для розгляду на комітеті:

– про необхідність розгляду питання, що вивчалось на слуханні, на сесії Верховної Ради України;

– про необхідність прийняття рішення з питань, що розглядалися на слуханні, які підлягають обов'язковому розгляду державними

органами, органами місцевого самоврядування та об'єднань громадян, підприємствами, установами і організаціями;

– про необхідність передання матеріалів слухання до бібліотеки Верховної Ради і бібліотеки НАН України.

5. Підготовка розгляду результатів слухання на сесії Верховної Ради України

5.1. Комітет за результатами слухання приймає рішення про необхідність розгляду питання на сесії Верховної Ради України;

5.2. Рішення комітету про необхідність розгляду питання на сесії Верховної Ради подається до Секретаріату разом з пояснювальною запискою, яка повинна містити:

– обґрунтування доцільності включення питання до розгляду на сесії Верховної Ради України;

– загальну характеристику проблеми;

– пропозиції щодо прийняття необхідної Постанови Верховної Ради

5.3. Комітет подає до Секретаріату проект Постанови Верховної Ради України за результатами слухання.

ХТО МОЖЕ НАДАТИ ДОПОМОГУ В РОБОТІ ДЕПУТАТА ЯК ЧЛЕНА КОМІТЕТУ?

1. Апарат комітету

На яку допомогу може розраховувати депутат для досягнення ефективності у своїй роботі. Діапазон послуг, що надаються секретаріатом комітету, може включати (якщо йдеться про проведення слухання) поради голові з питань процедури; відповідальність за складання протоколів засідань та виклик свідків; забезпечення комітету приміщеннями; підготовку листів від імені комітету; у разі необхідності – організацію відряджень; допомогу у складанні доповідей. Апарат постійних комітетів може готувати фактичні, статистичні та інші дані, пов'язані з обговорюваним питанням. Його працівники можуть також підготувати для комітету підсумковий і попередній аналізи, здійснити організаційне, технічне та юридичне забезпечення засідань, виконати дослідження і надати інші матеріали для сприяння комітетові у його роботі. Таким чином, в цілому функції секретаріату можна розділити на адміністративні, дослідницькі та на підготовку документів.

2. Експерти-радники

Парламентські комітети різних країн широко користуються послугами експертів. Деякі парламенти дозволяють своїм комітетам брати на роботу експерта з конкретною спеціалізацією, інші мають постійний апарат/консультантів, обов'язком яких є допомога комітетам. Наприклад, у Сполучених Штатах експерти можуть працювати в комітетах на постійній основі або за сумісництвом. В Іспанії комітети мають експертів, що працюють на постійній основі. В Україні для допомоги депутатам Верховна Рада має багато відділів зокрема юридичний відділ, науково-експертний відділ та центр комп'ютеризованих інформаційних систем. Працівники цих відділів здійснюють дослідження, надають поради, відвідують слухання, допомагають у підготовці законопроектів та доповідей, які потім будуть передані до парламенту.

3. Практиканти й добровольці

Комітет може також залучати до роботи інтернів і добровольців, які здатні підвищити ефективність його роботи. Коло обов'язків интерна (стажера)/добровольця може включати: працю на телефонах та комп'ютерах, сортування пошти, реєстрацію документів і складання дос'є, написання листів, складання звітів за результатами слухань, дослідницьку роботу у сфері законодавства, участь у круглих столах, семінарах тощо. У багатьох парламентах світу існують програми залучення практикантів і стажерів. Законодавці розуміють їхні переваги, серед яких можна назвати чудову нагоду для комітету розширити свої дослідницькі можливості і водночас заощадити кошти. Студенти коледжів та університетів раді можливості більше дізнатися про роботу законодавчої гілки влади і водночас знайти конкретне практичне застосування своїй спеціальній підготовці, а також набути робочий досвід, який допоможе їм у майбутній праці. Депутати, у свою чергу, мають заохочувати такий інтерес і залучати якомога більше інтернів та добровольців.

ВИСНОВОК

По-перше за все, важливо, щоб із самого початку депутат зробив правильний вибір комітету, а по-друге, важливо, щоб він брав активну і відповідальну участь у роботі свого комітету. Для цього існують різні можливості, серед яких:

- відвідування засідань комітету;
- внесення законодавчих ініціатив у комітеті;
- праця над аналізом законопроектів/поправками до них;

- ініціювання, допомога в організації слухань і участь у них;
- залучення працівників апарату до роботи депутата;
- участь в узгодженні поправок;
- виконання інших доручень комітету.

¹ Рекомендації підготовлено П.С. Кислим, депутатом Верховної Ради України 12-го скликання.

Глава 7

Функції у законодавчому органі влади

ВСТУП

Перед народним депутатом, після обрання його до українського парламенту постане питання: чи приєднатися до однієї із фракцій, що існують у Верховній Раді, чи стати ініціатором створення нової фракції або парламентської групи. Згідно з Регламентом Верховної Ради, депутатські групи та фракції реєструються на першому засіданні парламенту нового скликання. Фракції відіграють важливу роль у законодавчому механізмі. Той факт, що їх потрібно сформувати і затвердити на першому засіданні парламенту, навіть до виборів Голови Верховної Ради і до сформування інших органів, зокрема комітетів, є свідченням їхньої важливості.

Депутат має вибрати фракцію, яка відповідає його особистим інтересам, інтересам його виборців і його партійній приналежності. Втім, партійна приналежність не має значення, якщо депутат хоче вступити не до фракції, а до парламентської групи.

Мета цього розділу – ознайомити депутатів з досвідом існування фракцій у парламентах інших країн. Таким чином депутати зможуть порівняти повноваження та інші характеристики фракцій інших парламентів з характеристиками фракцій Верховної Ради України. У данному розділі будуть розглянуті наступні питання:

- Яка різниця між фракцією і депутатською групою?
- Як фракції/парламентські групи юридично визнаються в інших парламентах світу?
- Які існують вимоги для реєстрації в інших країнах?
- Які повноваження надаються фракціям в інших країнах?
- Як класифікуються фракції з теоретичної точки зору?
- Що таке партійний уряд?
- Які чинники впливають на згуртованість партій та фракцій у парламенті?
- Якою є роль партійних організаторів/керівників парламентських груп?
- Якими є права й обмеження фракції/парламентської групи?
- Що означає бути членом фракції?

ЯКА РІЗНИЦЯ МІЖ ФРАКЦІЄЮ І ДЕПУТАТСЬКОЮ ГРУПОЮ?

Згідно з Регламентом (розділ 4.2, стаття 4.2.1) *фракції* є групами депутатів, сформованими головним чином на основі партійної приналежності. Втім, безпартійні депутати можуть бути членами фракції, якщо вони підтримують програму відповідної партії. Крім того, кілька партій можуть об'єднатися в єдину фракцію, якщо мають спільні цілі. Наприклад, в українському парламенті деякі члени Соціалістичної і Комуністичної партій об'єдналися у Соціалістичну фракцію, яка у квітні 1997 року об'єдналася з Селянською партією, утворивши нову фракцію – “Фракцію Соціалістичної і Селянської партій.”

Парламентська група є групою депутатів, які об'єдналися на ґрунті спільних, але не політичних цілей. Так у Верховній Раді 13-го скликання групу “Реформи” було створено для сприяння процесові реформ, а групу “Конституційний центр” – щоб допомогти в реалізації положень Конституції.

Слід зауважити, що в багатьох європейських парламентах, які організовані за пропорційним принципом, фракція означає те саме, що й парламентська група, інакше кажучи, вона функціонує лише на основі політичних (партійних) принципів.

ЯК ФРАКЦІЇ/ПАРЛАМЕНТСЬКІ ГРУПИ ВИЗНАЮТЬСЯ В ІНШИХ ПАРЛАМЕНТАХ СВІТУ?

Фракції або парламентські групи юридично визнані майже в усіх країнах світу. Вони є важливими органами прийняття рішень у парламентському процесі. Конституції або регламенти чи інші нормативно-правові документи парламентів світу надають певні повноваження політичним /неполітичним організаціям у межах парламентів, які мають велике значення для ефективності діяльності окремих членів під час організації й виконання ними парламентської роботи.

У поданій нижче таблиці показано, яким чином у багатьох країнах світу (останнє дослідження було проведено у 1986 році) визнаються політичні угруповання всередині парламенту. Так, 30 країн визнали феномен парламентських груп, заклавши відповідні положення про їхню діяльність у Конституцію або Регламент, а в 15 країнах політичні угруповання визнано у прямо сформульованому законодавстві або у такому, що впливає із приписів закону.

Офіційне юридичне визнання політичних угруповань у парламенті

Юридичне визнання політичних угруповань	Кількість країн
У Конституції	15
Регламент	15
Прямо сформульоване законодавство або таке, що спирається на неспростовну правову презумпцію	15
Існують, однак, формально не визнані	11
Існує лише одна партія	17
У парламенті не визнано жодних партій	9
Загалом	82

Джерело: "Parliaments of the World," Volume 1, Second edition, 1986, p.590.

Парламентські фракції визнані конституціями Греції, Данії, Іспанії, Італії, Швеції, та інших країн. Конституція Португалії містить навіть окрему статтю, присвячену фракціям. Такі країни, як Бельгія, Австрія, Швейцарія, Італія, Норвегія та Японія, визначають діяльність фракцій у своїх регламентах.

У Конституції України фракції або парламентські групи не згадуються. Проте стаття 36-та дає українським громадянам право об'єднуватися у політичні партії для задоволення своїх політичних інтересів. Регламент Верховної Ради є правовою основою юридичного визнання й регламентації діяльності фракцій в Україні.

У наступній таблиці подано інформацію про статус фракцій чи парламентських груп у Німеччині, Італії, Нідерландах, Швейцарії та Іспанії. Вона свідчить, що Німеччина має розвинуту правову систему в тому, що стосується фракцій, тоді як у Швейцарії немає жодної правової основи для регламентації діяльності фракцій, крім того, що вони згадуються у Законі "Про відносини між радами." В Нідерландах, наприклад, фракції не мають правової основи для свого юридичного визнання, однак члени з одного й того ж виборчого списку вважаються фракцією від самого початку нової сесії.

Країна	Юридичне визнання фракцій і їхня назва	Правова основа для юридичного визнання	Умови юридичного визнання	Орган юридичного визнання
Німеччина	фракції	Регламент	5% від загальної кількості членів	Бундесрат
Італія	парламентські групи	Конституція	10 членів, якщо вони належать до однієї партії	комітет який формується головою
Нідерланди	фракції	Жодної	члени від одного виборчого списку вважаються	голова відповідної палати

			фракцією від самого початку нової сесії	
Іспанія	парламентські групи	Конституція	щонайменше 10 членів парламенту у Сенаті і 15 членів парламенту у Конгресі	керівний орган (президія)
Швейцарія	фракції	закон про відносини між радами	жодної формальної основи	-----

Джерело: "Parliaments of the World," Volume 1, Second Edition, 1986.

ВИМОГИ ДЛЯ РЕЄСТРАЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ ФРАКЦІЙ У ПАРЛАМЕНТАХ РІЗНИХ КРАЇН

КРАЇНА	Які умови необхідні для формування фракції/парламентської групи?	Повноваження фракцій	Який орган вирішує конфлікти між фракціями?
БІЛОРУСЬ	Регламент надає право об'єднання у фракції, але без визначення будь-яких формальних умов	Фракції (якщо в них не менше ніж 20 членів) можуть вимагати слова щодо порядку денного; продовжувати обговорення після закінчення дебатів. Голова парламенту офіційно розповсюджує матеріали фракцій	Вирішуються безпосередньо на сесіях парламенту
БОЛГАРІЯ	Політична орієнтація; мінімальне число депутатів; рішення фракції про утворення, яке підписується усіма членами; голова парламенту оголошує про створення фракції, і вона включається до спеціального реєстру	Голови фракцій є членами Ради Голів, яка бере участь у складанні сесійного розкладу. Під час дебатів члени фракції можуть виступати протягом 30 хвилин, можуть вимагати продовження дебатів і також перерву, але не більше ніж на 30 хвилин	Рада Голів фракцій
ІТАЛІЯ	Формуються при наяві 20 депутатів. Але можуть утворюватися менші групи, якщо вони відповідають вимогам виборчого права	Беруть участь при встановленні порядку денного; отримують дотації на приміщення і обладнання від відповідної палати	Голова Палати
ЛАТВІЯ	Мінімальна кількість членів – 4 депутати. Фракції можуть об'єднуватися у політичні блоки, мінімальна кількість членів – 5 депутатів. Організаційні та фінансові умови встановлюються Радою фракцій	Політичні групи не мають процедурних повноважень. Інтереси фракцій висловлюють окремі депутати. За традицією, запити, питання і процедурні вимоги виносяться фракціями для обговорення	Рада фракцій
ПОЛЬЩА	Політичні клуби. Мінімальна кількість членів – 15 депутатів (в Сенаті – 7), депутатських групах – 3. Створення, фінансування вирішується Президією Сейму	Мають представників у Раді Старейшин; мають право законодавчої ініціативи; висувати кандидатури на посади віцемаршалів Сейму	Рада Старейшин
РОСІЯ	Мінімальна кількість членів – 35 депутатів. Подання до Секретаріату Держ. Думи повідомлення про створення з визначеними цілями, складом	Мають право на порційне представництво в керівництві Думи та її комітетах. Голови фракцій	У разі конфліктів створюються узгоджувальні

	фракції, та прізвища депутатів, які уповно-важені виступати від імені фракції. Організаційні та фінансові умови визначає Регламент та інші рішення Ради Федерації не має фракції	складають Раду Державної Думи. Фракції мають право пропонувати питання до порядку денного, кандидатури до керівних органів палати і виступати від імені фракції	комісії
ФРАНЦІЯ	Кількість членів – не менше ніж 20 депутатів. Фракція подає заяву про створення до Президії Національної Асамблеї, яка визначає склад і голову. Регламент надає повноваження фракціям самостійно вирішувати свої внутрішні адміністративні та фінансові справи. Але статус, умови роботи та право на вхід і пересування у парламенті визначає Президія Національного зібрання	Пропорційне представництво в Президії, комісіях. Голови депутатських груп утворюють Конференцію голів фракцій, яка вирішує порядок денний і організацію роботи. Фракції мають багато процедурних повноважень, наприклад, відкласти пленарне засідання. Вони можуть вносити пропозиції про вотум недовіри, про скликання надзвичайної сесії та звертатися до Конституційного Суду	Конференція голів фракцій
ШВЕЦІЯ	Вважається, що депутати, які обираються від однієї партії, утворюють фракцію. Але положень щодо її створення немає	Фракції мають представництво в Конференції спікерів, Адміністративній раді і в комісії з питань обговорення кандидатів перед обговоренням на пленарному засіданні. Фракції можуть вимагати дострокового обговорення окремих питань	Сам парламент

Джерело: регламенти цих країн.

ЯКУ РОЛЬ ВІДІГРАЮТЬ ПАРТІЙНІ ОРГАНІЗАТОРИ І КЕРІВНИКИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ГРУП?

Партійні організатори і керівники парламентських груп обираються членами фракції/парламентської групи. Після свого обрання вони відіграють важливу роль в організації фракційної діяльності. Вони складають розклад засідань, забезпечують відвідання засідань і сесій парламенту членами партії, стежать за тим, щоб члени були поінформовані і голосували згідно з лінією фракції/парламентської групи. Вони також представляють фракції під час прийняття важливих рішень у парламенті. Так, у разі необхідності прийняти узгоджене рішення Голова Верховної Ради скликає засідання за участю голів фракцій і парламентських груп, аби досягти компромісу щодо питань, які розглядаються, наприклад про порядок денний парламентської сесії, або про створення спеціальних комісій тощо. Керівники фракцій і парламентських груп часто також представляють свої партії у відносинах із засобами масової інформації і громадянами.

ЯКИМИ Є ПРАВА ФРАКЦІЇ ТА ЇХ ОБМЕЖЕННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ?

Права парламентської групи окреслено у статті 4.2.3 розділу 4 Регламенту. Так, *фракція має право на:*

- пропорційне представництво в усіх органах Ради;
- висловлення у будь-який час на сесії своєї думки з приводу законопроектів;
- продовження обговорення після його припинення на сесії (лише якщо фракція є ініціатором законопроектів /питань);
- співпрацю з іншими фракціями через створення неформальних груп;

Обмеження:

- фракція не має права виступати від імені українського народу або Верховної Ради;
- фракція повинна проводити відкриті засідання; проте, фракція може проголосувати за проведення закритого засідання;
- фракція не може формуватися для захисту особистих, комерційних, місцевих, професійних або релігійних інтересів (Постанова від 13 травня 1994 року);
- принципи фракційної діяльності не можуть суперечити імперативному характеру депутатського мандату.

ВИСНОВОК

ЩО ОЗНАЧАЄ БУТИ ЧЛЕНОМ ФРАКЦІЇ?

1. Це означає мати певний вплив у парламенті, що складається з 450 депутатів. Лише фракції і парламентські групи мають право, згідно з Регламентом, призначати голів постійних комітетів, своїх представників до спеціальних і слідчих комітетів і попередньо обговорювати кандидатів на посади Голови Верховної Ради і його заступників (які не можуть належати до будь-якої політичної/неполітичної організації у парламенті). Таким чином, для депутата важливо із самого початку приєднатися до відповідної фракції/парламентської групи, хоча депутат і має право змінити її або вступити до новоствореної групи під час роботи парламенту чергового скликання. Варто зауважити, що членство депутата обмежене лише однією фракцією або парламентською групою.
2. Серед найважливіших завдань депутата, який прагне бути гідним свого мандата, є активна й переконлива робота у своїй фракції з метою відстоювання своїх поглядів, інакше кажучи, депутат повинен бути активним учасником засідань фракції, робочих груп або керівних органів.
3. Законодавча і контрольна функція депутата може стати більш ефективною, якщо фракція надаватиме йому підтримку й допомогу у його зусиллях. Проте, депутатові необхідно пам'ятати, що він має вільний мандат, а це означає, що ніхто інший, навіть фракція, до якої він належить, не може повністю впливати на його рішення.
4. Бути членом фракції означає також враховувати потребу у співпраці з іншими фракціями й парламентськими групами. Фракції повинні співпрацювати між собою у формуванні політики, щоб уникнути конфронтації. Іноді політичні амбіції слід відставити у бік, щоб досягти компромісу з різних законодавчих питань.
5. Члену фракції або парламентської групи необхідно зважати на громадську думку. Багатопартійна система в Україні є явищем новим. Завданням фракції повинна бути просвіта людей, роз'яснення їм ролі та функцій, і донесення до них думки про те, що діяльність фракцій є важливим елементом демократичного суспільства. Якщо люди знають достатньо про ту чи іншу фракцію, вони могли б підтримати її дії та ідеї. Партії, які відкрито не висловлюються з приводу тих чи інших питань, можуть зіткнутися з несприятливою реакцією щодо своїх законодавчих заходів. Таким чином, варто не забувати, що важливо не лише жити у злагоді із своєю фракцією, але й мати підтримку громадської думки.

Головним висновком цього розділу є те, що фракції відіграють важливу роль у законотворчому процесі, вони є:

- необхідним елементом не лише ефективної роботи комітетів, але й ефективності депутата як члена парламенту;
- засобом збору й обміну інформацією;
- основним органом для узгодження законопроектів;
- дослідницькою структурою, яка може мати вплив на результати законотворчої роботи;
- джерелом впливу (наприклад, фракції можуть впливати на порядок денний парламенту і на вибори голів комітетів);
- можливістю підвищення кваліфікації (вона дає нагоду вивчити механізми розробки законопроектів шляхом неформальної роботи над тими чи іншими питаннями, перебуваючи за лаштунками).

Глава 8

Підбір кадрів і керівництво ними. Стратегічне мислення: план роботи з кадрами

Від правильного підбору помічників, які допомагатимуть народному депутату у Києві та у виборчому окрузі, залежить чи буде робота депутата успішною чи ні. Очевидно, що більшість людей судитиме про депутата, виходячи з корисності й компетентності його/її помічників. Таким чином, народному депутатові необхідно підібрати працівників, які володіють навиками, досвідом і потенціалом, необхідними для виконання різноманітних завдань. Однією з рекомендацій стосовно підбору працівників може бути складання плану роботи з кадрами. Такий план може складатися з кадрової політики, опису робочих завдань і може визначати терміни оцінки роботи персоналу. Основне правило, якого тут треба дотримуватись, полягає в тому, що краще підбирати людей

до плану, аніж пристосовувати план під своїх працівників.

Отже, перед складанням плану роботи з кадрами необхідно вирішити наступні питання:

1. Які постанови регулюють кадрові питання?
2. Скількох працівників депутат може собі фінансово дозволити?
3. Яким чином депутат може залучати до своєї роботи практикантів та добровольців?
4. Якою може бути процедура прийняття на роботу?
5. Як оцінювати роботу працівників?

ЯКІ ПОСТАНОВИ РЕГУЛЮЮТЬ КАДРОВІ ПИТАННЯ?

Одним із головних документів, до якого корисно звернутися, є постанова "Положення про помічника-консультанта народного депутата України", ухвалену парламентом України 13 жовтня 1995 року. У цій Постанові в загальних рисах описано правовий статус помічника депутата, його права та обов'язки, порядок прийняття на роботу, соціально-побутове й матеріальне забезпечення його діяльності та інші важливі положення. Нижче подаються права та обов'язки помічника депутата, визначені Постановою № 379/95.

Права і обов'язки помічників-консультантів народного депутата України

Стаття 2.1. Права помічника-консультанта народного депутата України

1. Помічник-консультант народного депутата України, який працює за трудовим договором (контрактом), має право:

- 1) входити і перебувати у приміщеннях Верховної Ради України за пред'явленням посвідчення помічника-консультанта;
- 2) бути присутнім на пленарних засіданнях Верховної Ради України, засіданнях постійних та тимчасових комісій Верховної Ради України, в яких працює народний депутат України;
- 3) безплатно користуватися в порядку, встановленому законодавством України, інформаційними базами даних та телекомунікаційними мережами Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування;
- 4) на забезпечення актами, прийнятими Верховною Радою України та її Президією, а також інформаційними і довідковими матеріалами, що офіційно розповсюджуються Верховною Радою України, Адміністрацією Президента України, а також органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, діяльність яких поширюється на виборчий округ, від якого обрано народного депутата України;
- 5) одержувати за запитом безплатно в органах державної виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах і організаціях необхідні народному депутату для здійснення його депутатських повноважень документи, інформаційні та довідкові матеріали, проїзні квитки;
- 6) одержувати надіслану на ім'я народного депутата України поштову і телеграфну кореспонденцію, відправляти її від його імені;
- 7) на першочерговий прийом керівниками та іншими посадовими особами органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій з питань діяльності народного депутата України;
- 8) брати участь у роботі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, дія яких поширюється на виборчий округ, від якого обрано народного депутата України, у зборах трудових колективів, об'єднань громадян, громадян за місцем проживання та військовослужбовців у військових частинах, а також в інших заходах, що стосуються інтересів виборців округу;
- 9) оголошувати на засіданнях органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або подавати у письмовій формі підготовлені народним депутатом України для цієї мети пропозиції, звернення, заяви та інші документи;
- 10) за письмовим зверненням народного депутата України користуватися копіювально-розмножувальною та обчислювальною технікою органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій, розташованих на території виборчого округу, від якого обрано народного депутата України;
- 11) на позачергове придбання проїзних документів і позачергове поселення в готелях незалежно від їх відомчої підпорядкованості після пред'явлення посвідчення помічника-консультанта та посвідчення про відрядження.

Стаття 2.2. Обов'язки помічника-консультанта народного депутата України

1. Помічник-консультант народного депутата України зобов'язаний:

- 1) за дорученням народного депутата України вивчати питання, що входять до його компетенції, готувати з приводу цих питань необхідні матеріали, подавати народному депутату України допомогу у здійсненні ним контролю за виконанням прийнятих рішень;
- 2) виконувати доручення народного депутата України у взаємовідносинах з виборцями, а також з органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями;
- 3) сприяти народному депутату України у налагодженні зв'язків з органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями у вирішенні питань, що стосуються інтересів виборців;
- 4) допомагати народному депутату України під час особистого прийому виборців у розгляді звернень громадян, вирішенні порушених ними питань;
- 5) допомагати народному депутату України в організації проведення звітів і зустрічей з виборцями, трудовими колективами, об'єднаннями громадян, узагальнювати висловлені на них пропозиції і зауваження, сприяти реалізації розроблених на їх виконання заходів;
- 6) брати участь в організації вивчення громадської думки, потреб і запитів виборців, вносити пропозиції щодо шляхів їх вирішення;
- 7) вести діловодство, забезпечувати збереження документів, які надходять на ім'я народного депутата України, контролювати своєчасно надходження відповідей на депутатські звернення;
- 8) подавати народному депутату України організаційно-технічну допомогу при здійсненні ним депутатських повноважень;
- 9) при виконанні своїх обов'язків помічник-консультант народного депутата України не повинен допускати дій, що можуть завдати шкоди діяльності народного депутата України."

ЯКИЙ ШТАТ ПОМІЧНИКІВ МОЖЕ МАТИ ДЕПУТАТ

Згідно із Законом "Про поправки до Закону про статус народного депутата" (липень 1995) депутатаві дозволяється мати не більше 10 помічників, причому тільки 2 з них мають право на державну пенсію, оплачувану відпустку та відпустку за хворобою, відпустку для догляду за дитиною або членом сім'ї та інші пільги державних службовців. Верховна Рада забезпечує депутата коштами на заробітну платню його помічникам. Як можуть депутати визначити розмір заробітної платні? Нижче подані критерії, які б можуть допомогти депутатам вирішити яку заробітну плату вони можуть встановлювати. Це передусім міркування бюджетного характеру (скільки грошей передбачає парламент на утримання особистого персоналу депутата?). А також:

– службові обов'язки працівника (зважати також на можливість збільшення числа обов'язків; ступінь конфіденційності, яким він користуватиметься);

– число працівників апарату (чим їх більше, тим меншою буде їхня заробітна платня);

– типову шкалу заробітної платні для даної посади (депутат може проконсультуватися у відділі кадрів Верховної Ради);

– попередні розміри заробітної плати кандидата на посаду, його досвід, рекомендаційні листи (кваліфікований працівник має отримувати велику платню);

– шкали заробітної платні у виборчому окрузі/Києві (вартість життя у Києві вища, ніж в окрузі, тому працівники, які працюватимуть у Києві, потребуватимуть вищої платні ніж ті, що працюватимуть в окрузі).

Звісно, питання про те, скільки помічників зможе дозволити собі депутат, є складним. На жаль, через відсутність коштів депутати українського парламенту не можуть утримувати таку кількість персоналу, як парламентарі інших країн. Наприклад, член Палати представників Конгресу США може утримувати до 18 штатних працівників і 4 працівників з неповним робочим тижнем. Кожен конгресмен має помічника з адміністративних питань, помічника-розпорядника, керівника офісу, секретаря приймальні, фахівця-комп'ютерника, директора з питань законодавства, помічника з питань законодавства, відповідального за роботу із законодавчою кореспонденцією, прес-секретаря, заступника прес-секретаря, директора офісу у штаті /виборчому окрузі, представника на місці, працівника з розгляду конкретних питань у штаті /виборчому окрузі, а також помічника в офісі у штаті. Ці посади існують приблизно у 75% всіх офісів членів Палати представників Конгресу США¹.

В Україні всі ці функції виконуються одним або двома помічниками депутата, які дуже перевантажені усіма цими обов'язками та завданнями. Однак є надія, що така ситуація невдовзі зміниться, і українські законодавці матимуть достатньо персоналу для виконання всіх тих різноманітних завдань, яких вимагає їхня посада. Український парламент порівняно "молодий" і потребує не лише часу для подолання всіх перешкод на своєму шляху до демократії, але й відповідних коштів. Для того щоб подолати таку перешкоду, як брак коштів, депутати можуть звернутися до додаткових джерел таких як до комітетів, фракцій, інтернів та добровольців.

ЯКИМ ЧИНОМ ДЕПУТАТ МОЖЕ ЗАЛУЧАТИ ДО СВОЄЇ РОБОТИ ПРАКТИКАНТІВ ТА ДОБРОВОЛЬЦІВ?

Щоб розширити коло працівників свого апарату, депутати можуть вдатися до послуг інтернів (стажерів) та добровольців, які здатні підвищити ефективність його роботи. Обов'язки інтернів /добровольців можуть включати: відповіді на телефонні дзвінки, роботу на комп'ютері, сортування пошти, реєстрацію документів, складання листів, відвідання слухань, дослідження законодавства, участь у "круглих столах", семінарах, тощо. У багатьох парламентах світу існують відповідні програми стажування. В Україні програма стажування вперше була запроваджена під час роботи парламенту 13-го скликання Американською асоціацією колишніх членів Конгресу, яка асигнувала гроші на підтримку інтернів, що допомагають депутатам Верховної Ради². Депутати могли б створювати свої власні програми залучення стажерів. Такі програми можуть бути як сплачувані, так і несплачувані. Залучення стажерів є блискучою нагодою для депутата розширити свої науково-дослідні можливості і водночас заощадити гроші. Студенти коледжів та університетів раді можливості більше дізнатися про роботу законодавчої гілки влади і водночас знайти конкретне практичне застосування одержаним фаховим знанням і набути досвід, який допоможе їм у майбутній діяльності.

Зазвичай у багатьох країнах практика в парламенті вважається дуже престижною, і багато людей подають клопотання про її проходження. Люди готові працювати за символічну платню або навіть без неї, щоб набути досвід і ознайомитися з роботою політика із середини.

Однак практика може обернутися як користю, так і розчаруванням. Вона може бути плідною для обох – депутата й практиканта – тільки тоді, коли депутат знає, як нею успішно керувати. Це означає, що:

- 1) на початку практики треба чітко визначити її мету, описавши робочі завдання;
- 2) забезпечити керівництво впродовж усього періоду практики;
- 3) вирішити, як віддячити практикантові, якщо той буде успішно виконувати свої обов'язки.

Винагорода чи висока оцінка з боку народного депутата Верховної Ради заохочуватимуть інтерна або добровольця до ще кращої роботи. Як правило, винагородами є підвищення заробітної плати й премії, але якщо коштів для такого типу винагород немає, законодавець міг би вдатися до іншого роду винагород, таких як запрошення інтерна /добровольця на обід або купівля йому квитків на концерт, на футбольну гру тощо. Крім того, винагородою можуть бути просто слова подяки за добре виконану роботу.

Важливо також з самого початку стажування підкреслити, що саме означатиме така практика для інтернів. Наприклад, можна підкреслити, що така практика є:

- 1) унікальним шансом дізнатися про нові речі, зокрема про внутрішні механізми політичного життя;
- 2) можливістю підвищити свою кваліфікацію;
- 3) задоволенням від причетності до законодавчого процесу в Україні;
- 4) престижною інформацією у трудовій біографії;

Інтерн (стажер) також може розраховувати на підтримку з боку законодавця у наданні рекомендації під час влаштування на роботу в майбутньому.

ЯКОЮ МОЖЕ БУТИ ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ НА РОБОТУ?

Прийняття на роботу – це складний процес, який вимагає двічі подумати, перш ніж прийняти остаточне рішення. Надто швидке прийняття на роботу або прийняття того, кому бракує кваліфікації й досвіду призведе до неефективності депутатської діяльності. Кандидатів на зарахування до апарату депутата треба обирати на конкурсній основі. Головним правилом при прийнятті на роботу є те, що депутат має вибрати помічників, до яких він чи вона мали б найвищу довіру. Іноді депутати беруть на роботу своїх друзів або друзів своїх друзів просто з огляду на дружні стосунки. Завжди важливо зважати на те, що кваліфікація кандидата повинна відповідати потребам депутата і потребам виборців. Наступні питання можуть бути орієнтиром під час проведення депутатом співбесіди:

1. Чому Ви хочете отримати цю роботу?

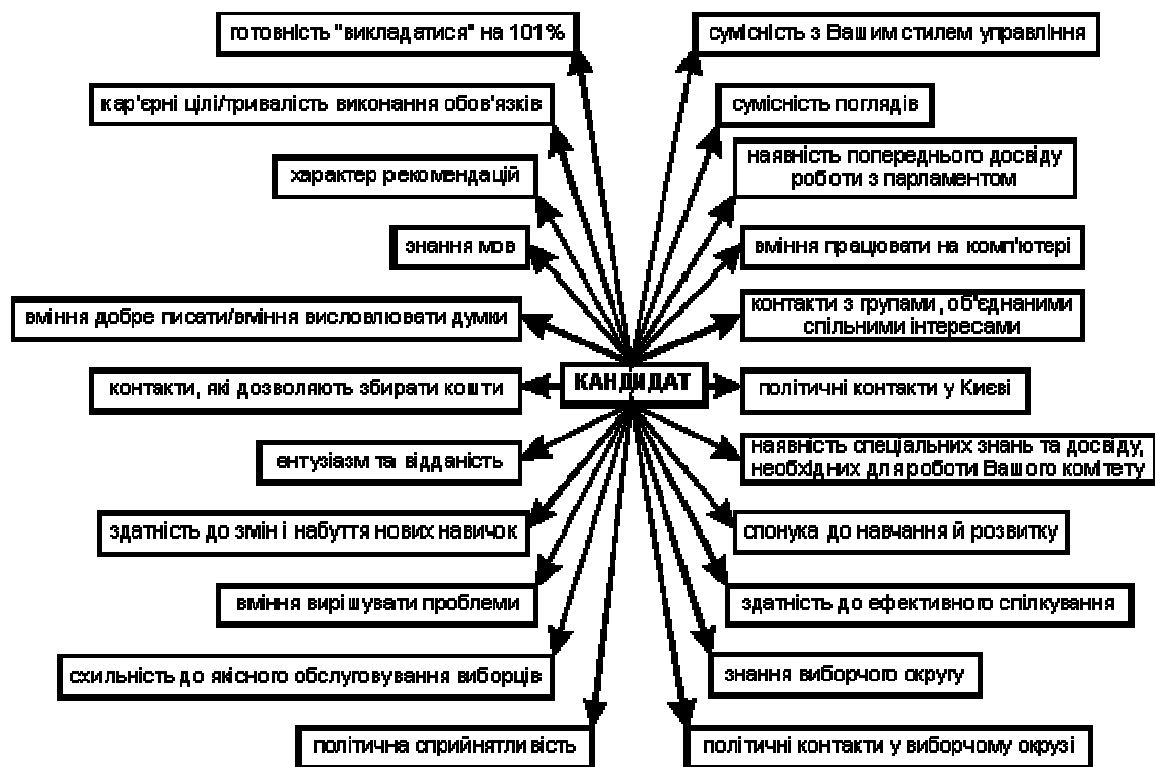
Дуже важливо зупинити свій вибір на людині, яка справді цікавиться законодавчим процесом і готова зробити свій внесок у підвищення його ефективності. Важливо розпізнати осіб, єдиним бажанням яких є встановлення зв'язків, або великих честолюбців, які, зрештою, могли б бачити себе на місці свого керівника і робити публічні заяви від імені депутата і без його/її відома.

2. Які завдання Вам найбільше до вподоби?

3. Що Вас спонукає?

4. Чому мені слід обрати з-поміж інших саме Вас?

Розпитуючи кандидата, депутатаві необхідно з'ясувати, чи має кандидат знання й кваліфікацію, необхідні для того, щоб бути вправним помічником законодавця. У поданій нижче таблиці пропонуються деякі навички й риси, наявність яких можна було б з'ясувати під час бесіди з кандидатом.



ЯК ОЦІНЮВАТИ РОБОТУ ПРАЦІВНИКІВ?

Оцінка роботи є важливим засобом управління персоналом. Однак дуже важливо регулярно (принаймні двічі на рік) здійснювати повну оцінку роботи своїх працівників. Вона не забиратиме багато часу, але є дуже важливою як для депутата, так і для його/її працівників. Оцінка роботи – це підбиття підсумків всієї роботи працівника за певний проміжок часу. Це час, коли депутат дає високу оцінку зусиллям свого працівника, підкреслюючи конкретний внесок, який він чи вона зробили. Однак слід вказати не тільки на сильні сторони, але й на слабкі. Обговорюючи недоліки, слід також розглянути шляхи їхнього усунення. Такі зустрічі виводять на поверхню як проблеми депутата, так і проблеми працівника, і сприяють встановленню кращих робочих стосунків. Вони також зорієнтовують персонал у його роботі, звертаючи увагу на те, де саме можливі вдосконалення, і визначають потребу у навчанні, освіті та підвищенні кваліфікації. Перед здійсненням оцінки роботи свого працівника у депутата може виникнути бажання отримати від нього письмові відповіді на такі запитання:

- Що Вам подобається у Вашій роботі?
- Що б Ви змінили у своїй роботі?
- Чи очікувані від Вас обсяги роботи завеликі/замалі або більш-менш нормальні?

Відповіді на ці запитання допоможуть депутатаві побудувати свої питання під час бесіди з працівником. Нижче подано приклад

запитань, на які депутат може відповісти перед здійсненням оцінки роботи працівника свого апарату³.

ОЦІНКА ВИКОНАННЯ РОБОТИ

Прізвище працівника:

Посада:

Дата:

1. Чи Ваш працівник пильний, уважний до подробиць?

2. Наскільки ефективно він чи вона вміє:

а) Організувати свою діяльність?

б) Вирішувати які завдання є пріоритетними?

в) Виконувати завдання?

3. Як реагує працівник на великі обсяги нагальної роботи?

4. Як працівник ставиться до своїх обов'язків?

5. Вкажіть на сильні та слабкі сторони здатності працівника до усного спілкування?

Сильні сторони:

Слабкі сторони:

6. Вкажіть на сильні та слабкі сторони зданості працівника до письмового спілкування?

Сильні сторони:

Слабкі сторони:

7. Дайте оцінку стосункам працівника з:

а) Іншими працівниками;

б) Виборцями;

в) Безпосереднім керівником.

8. Якими є характерні риси працівника:

а) Вчасне прибуття на роботу і пунктуальність;

б) Акуратність та організованість;

в) Належне користування пільгами.

9. Як працівник виконує свої обов'язки, пов'язані із законодавчими питаннями, кореспонденцією, розглядом звернень з конкретних питань, календарним плануванням, канцелярською роботою.

а) Сильні ділянки;

б) Ділянки, де можливе вдосконалення.

ВИСНОВКИ

Збільшення обсягів роботи, вимоги виборців, очікування від парламенту того, що він може і повинен робити, а також посилення уваги засобів масової інформації та широкого загалу до законодавства України приводять до висновку, що для того аби упоратися із зрослими обсягами роботи, депутатаві потрібно:

- 1) збільшити кількість своїх помічників;
- 2) користуватися допомогою працівників апарату свого комітету;
- 3) користуватися допомогою працівників апарату фракції;
- 4) залучати до роботи інтернів (стажерів) і добровольців;
- 5) вміло керувати своїм апаратом;
- 6) здійснювати оцінку роботи своїх працівників.

У новообраного депутата може виникнути потреба ознайомитися з додатковими матеріалами щодо кадрових питань, стилів управління, або порадитися з досвідченими депутатами, які, звичайно ж, добре орієнтуються у цій царині і радо погодяться допомогти.

¹ A Congressional Management Guide, "Setting Course", 1992.

² Однак, ця програма передбачає забезпечення практикантами тільки комітетів, а не окремих депутатів.

³ Приклад взято з книги "US Congressional Management Guide". Це питання, які конгресмен або сенатор обмірковує, коли здійснює оцінку роботи працівників свого апарату.

David Twenhafel, "Setting course", Congressional Management Foundation, 1992.

Глава 9

Відносини Верховної Ради із засобами інформації

Мета цього розділу полягає в окресленні головних рис стосунків між народними депутатами України і засобами масової інформації. Відколи Україна вирішила піти шляхом демократії, Верховна Рада і українські засоби масової інформації, сприяючи відкритості, продовжують зазнавати істотних змін. Після того, як український парламент 16 липня 1990 року ухвалив Декларацію про державний суверенітет, Україна почала створювати нові атрибути незалежності. Наприклад, 26 вересня виконавча влада заснувала свою газету "Урядовий кур'єр", а Верховна Рада створила своє парламентське видання "Голос України". Одним із завдань цього нового парламентського видання, відповідно до постанови Верховної Ради, є публікація списку депутатів, які не відвідують засідання парламенту без поважних причин. Парламентське видання "Відомості Верховної Ради України" має публікувати відповіді виконавчих органів влади на депутатські запити. Ці нові атрибути незалежності заклали в українському парламенті підвалини відкритості.

ВІДКРИТІСТЬ

Ефективність повідомлень засобів масової інформації з парламенту залежить від того, наскільки парламентська процедура орієнтована на широкий загал і наскільки легко за нею спостерігати, інакше кажучи, наскільки вона прозора. Закон "Про інформацію", зокрема стаття 10, проголошує, що обов'язком органів державної влади є інформування громадськості про свої рішення та діяльність. Відкритість в українському парламенті нині перебуває на зародковій стадії свого розвитку. Його перетворення з цілком ізольованої інституції на відкриту потребуватиме часу, і залежить від сприяння народних депутатів України.

Німецький парламент є добрим прикладом того, чому відкритість є важливою.¹ Коли Бундестаг втратив свою могутню роль у

процесі політичного спілкування, він почав аналізувати причини цього. Головним було те, що він не підтримував діалогу з громадськістю. Бундестаґ усвідомив, що важливі теми розглядалися поза межами процесу парламентського обговорення. Проблему, почасти, можна пояснити обмеженнями на спілкування, які Бундестаґ сам установив. Сьогодні Бундестаґ намагається усунути ці обмеження за рахунок інтенсивніших політичних дебатів і ширшого доступу громадськості до всього, що відбувається у парламенті. Тут на думку спадає відоме прислів'я: "Вчимося на своїх помилках". Але для українського суспільства було б менш обтяжливо, якби Верховна Рада могла навчатися на помилках інших, а не повторювати їх. Німецький парламент зрозумів, що будь-яке вдосконалення процесу парламентського спілкування, інакше кажучи, кожен крок у бік відкритості, зміцнює парламентську демократію і додає парламентові престижу як інституції. Через це українському парламентові і кожному окремому депутатові необхідно замислитися над тим фактом, що без доступності і взаємодії із засобами інформації легітимність демократичної системи опиниться під загрозою.

Для того, щоб інші гілки влади підтримували законодавчі акти, які приймаються Парламентом, вони повинні бути переконані, що ці акти користуються підтримкою широкого загалу. Якщо громадськість не знає, що діється у парламенті, то й ніякої підтримки не буде. Преса не може належним чином інформувати народ, якщо влада не діятиме в умовах вільного потоку інформації від Верховної Ради до виборців.

РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Засоби масової інформації сприяють:

- зв'язку парламенту з громадськістю;
- зміцненню демократії;
- заохоченню політичних інтересів громадян;
- забезпеченню підзвітності влади;
- захисту гласності й законності у політиці;
- просвіти, розвитку.

Засоби масової інформації є *сполучним механізмом* між широким загалом і парламентом. Важливим елементом цього механізму є те, що засоби інформації можуть працювати для добра обох сторін – влади і підвладних. Щоб дістати підтримку широкого загалу, обрані посадові особи повинні покладатися на засоби інформації у поширенні інформації про свою діяльність. Громадськість не може знати, чому вона має підтримувати запропонований окремим депутатом закон, якщо її не ознайомити з аргументами, які спонукали депутата внести його на розгляд.

Ключова роль засобів інформації полягає у *зміцненні демократії* як *череззаохочення політичних інтересів громадян*, так і шляхом подання конкретної інформації, якої електорат потребує для *забезпечення підзвітності влади*. Якщо державний орган не підтримує намірів парламенту, депутати краще, ніж будь-хто, здатні звернути на це увагу громадськості, аби та могла висловитися на користь змін.

Припущення, що засоби інформації *захищають гласність і законність у політиці*, є добре усвідомленою нормою сьогодення. Оскільки всі функції у парламентській системі спрямовані на легітимізацію політичної влади, доступність для громадськості набуває вирішального значення. У демократичному середовищі гласність для парламенту може стати дією лише за допомогою засобів інформації і послуг, які вони надають.

Газети не тільки подають фактичну інформацію, але й забезпечують всебічне висвітлення суті важливих проблем і нюансів відкритого процесу прийняття рішень. Через це газета є тим засобом висловлення думок про політичні події та політиків, яким депутатам слід ефективно користуватися. Цей засіб придатний також для виконання *просвітницької функції*, завдяки якій читачі могли б дізнатися не лише про те, що трапилось і що про це думають автори передових статей, але й чому це сталося, наближаючись таким чином до реальної законотвірчої діяльності. Важливо, щоб інформація надавалася для політичного аналізу. Люди не братимуть участі у політичному житті України, якщо вони не знатимуть, що відбувається у Верховній Раді, у чому полягають проблеми, хто ними опікується і як це позначиться на них особисто. Фахівець-політолог повинен мати доступ до інформації для забезпечення поінформованості громадян і підтримки їхньої заінтересованості. Депутати можуть дати аргументи й факти, які іноді неможливо отримати з інших джерел.

КОНФІДЕНЦІЙНА ТА СЕКРЕТНА ІНФОРМАЦІЯ

Буває, що депутати підтримують політику зачинених дверей, вважаючи, що інформація, яка цікавить журналістів, є конфіденційною або секретною. У статті 30 Закону "Про інформацію" (2 жовтня 1992 року) визначено, яка інформація вважається конфіденційною, а яка розглядається як секретна. Конфіденційною інформацією є інформація комерційного чи банківського характеру або інша інформація, чий правовий статус визначається Верховною Радою на прохання Кабінету міністрів України (інформація про екологічну ситуацію, банківські операції, податки тощо), а також інформація, розголошення якої загрожуватиме життю й здоров'ю людей. Секретна інформація містить державну таємницю – її розголошення завдасть шкоди особі, суспільству та державі¹. Інформація, що не стосується вищезазначених положень, повинна класифікуватися як відкрита інформація. Відповідно до статті 29 Закону "Про інформацію" обмеження права на отримання відкритої інформації забороняється законом. Громадяни, які потребують інформацію для виконання своїх професійних обов'язків, мають пріоритетні права на її отримання. З метою уникнення

непорозуміння між депутатами й пресою депутати повинні знати права преси.

ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ПРЕСИ

Знання прав та обов'язків преси допоможе депутатові полегшити й розвинути стосунки з пресою. У Законі України "Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні" (з поправками, внесеними згідно із Законом № 3582-12 від 11 листопада 1993 року) сказано:

"Журналіст має право:

- 1) на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання інформації;
- 2) відвідувати державні органи влади, органи місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємства, установи і організації та бути прийнятим їх посадовими особами;
- 3) відкрито здійснювати записи, із застосуванням будь-яких технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом;
- 4) на вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних та музейних фондів; обмеження цього доступу обумовлюється лише специфікою цінностей та особливими умовами їх зберігання, що визначаються чинним законодавством України;
- 5) переваги на одержання відкритої за режимом доступу інформації;
- 6) на безкоштовне задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів;
- 7) по пред'явленні редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації, перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайних стан;
- 8) звертатися до спеціалістів під час перевірки одержаних інформаційних матеріалів;
- 9) поширювати підготовлені ним повідомлення і матеріали за власним підписом, під умовним ім'ям (псевдонімом) або без підпису (анонімно);
- 10) відмовлятися від публікації матеріалу за власним підписом, якщо його зміст після редакційної правки суперечить особистим переконанням автора;
- 11) на збереження таємниці авторства та джерел інформації, за винятком випадків, коли ці таємниці оприлюднюються за вимогою суду".

"Журналіст зобов'язаний:

- 1) подавати для публікації об'єктивну і достовірну інформацію;
- 2) задовольняти прохання осіб, які надають інформацію, щодо їх авторства або збереження таємниці авторства;
- 3) представлятися та пред'являти редакційне посвідчення чи інший документ, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації;
- 4) виконувати обов'язки учасника інформаційних відносин".

РОЛЬ ПРЕС-СЕКРЕТАРЯ

Демократичній владі потрібно донести свої наміри та рішення до народу; їй потрібен також механізм, здатний зібрати інформацію про погляди громадськості для політичних діячів. Виконання всіх цих функцій покладається, як правило, на одного з членів апарату депутата – прес-секретаря. У багатьох парламентах світу парламентарі мають у своєму апараті таку людину, до якої можуть направити тих, хто до них звертається. Прес-секретар надає інформацію, дає пояснення, відомості і, що найважливіше, забезпечує доступ засобів інформації до свого шефа. В Україні цю роль відіграє референт-консультант депутата, який, на жаль, не може присвятити багато часу цим проблемам, тому що він має також чимало інших обов'язків. У США, наприклад, понад 75% членів Палати представників мають прес-секретарів, чиїм єдиним обов'язком є встановлення зв'язків із засобами масової інформації. Двадцять років тому робота з пресою провадилася членом апарату конгресмена, який не був фахівцем у цій сфері. Однак нинішні працівники, відповідальні за зв'язки з пресою, високо цінуються за своє уміння скласти повідомлення, винайти шляхи поширення повідомлення та встановити й підтримувати розгалужену мережу контактів із засобами інформації. Прес-

секретар є посередником між депутатом і пресою, який допомагає встановленню добрих робочих стосунків між ними.

ОБОВ'ЯЗКИ ПРЕС-СЕКРЕТАРЯ^{/3}

1. Забезпечення кандидатів позитивного висвітлення в пресі.
2. У разі необхідності діяти як речник команди кандидата.
3. Планувати кожне інтерв'ю.
4. Відповідати на всі запити про інформацію, незалежно від того, які стосунки кандидата з конкретним журналістом.
5. Стежити за тим, щоб кандидат був добре поінформований з усіх питань, якими може цікавитися преса.
6. Повідомляти кандидатів про всі обставини, що стосуються інтерв'ю або дій, пов'язаних з пресою.
7. Готувати і поширювати прес-релізи, заяви для преси, радіо і телебачення, бюлетені, пояснення та промови кандидата.
8. Організувати дослідження проблем та вивчення опозиції щодо питань політичної та пресової стратегії кампанії.
9. Організувати і контролювати деталі всіх прес-конференцій та заходів, що проводяться пресою.
10. Координувати висвітлення кампанії заслуженою пресою та платною рекламою.

Засоби масової інформації є інформаційним містком між законодавчим органом і народом

Висвітлення діяльності депутатів на місцях має значення для майбутніх виборів, а висвітлення центральними органами інформації створює депутатів образ серед його колег у парламенті. Звичайно, чи буде цей образ позитивним чи негативним, залежить від самого депутата.

Депутатові необхідно розробити різноманітні засоби й методи передання до місцевих газет новин під своєю власною маркою. У статті 30 Закону "Про статус народного депутата" (17 листопада 1992 року) обумовлюється, що депутат має пріоритет у виступах у центральній та обласній пресі, на радіо й телебаченні. Місцеві газети, що продаються у виборчому окрузі депутата, зобов'язані принаймні раз на місяць публікувати передані депутатом матеріали обсягом до 1/16 від загальної газетної площі. Газета не може змінювати текст матеріалу без згоди депутата. Газети, радіо й телебачення, що функціонують у межах виборчого округу депутата, зобов'язані повідомляти про всі зустрічі депутата зі своїми виборцями, причому фінансування таких повідомлень здійснює Верховна Рада. Депутату необхідно користуватися послугами засобів інформації для інформування своїх виборців і пояснення не лише дій Верховної Ради, а передусім за все своїх власних дій. Однією з форм подання такої інформації є прес-релізи (тобто повідомлення для преси), які у багатьох парламентах світу є засобом спілкування з виборцями. Наприклад, у прес-релізі може надаватися інформація про захід, який ви провадите, прес-конференцію, вашу реакцію на події, внесений депутатом законопроект.

ЗРАЗОК ПРЕС-РЕЛІЗУ

**Депутат
Верховної Ради України
Іван Паламарчук**

Для негайного поширення Контакт: Петро Нечипоренко
10 вересня 1997 р. тел. 295-00-00

Іван Паламарчук зустрівся з литовською делегацією

10 вересня 1996 року народний депутат України, Іван Іванович Паламарчук зустрівся з литовськими парламентарями для обговорення можливостей співпраці між двома парламентами.

"Український парламент високо оцінює діяльність парламенту Литви, – сказав Паламарчук, – і було б варто розвивати міжпарламентські контакти для обговорення різних питань законодавства".

Паламарчук підкреслив, що візит литовської делегації сприятиме поглибленню взаєморозуміння між Україною і Литвою та подальшому розвитку законодавчих та економічних зв'язків.

Іван Іванович Паламарчук, журналіст за фахом, є одночасно головою Комітету у закордонних справах і зв'язків з СНД.

ВИСВІТЛЕННЯ ТЕЛЕВІЗІЙНИМИ ЗАСОБАМИ

Ще одним кандидатом, через який кожен громадянин України обержує інформацію про діяльність парламенту і трансляцію засідання Верховної Ради по телевізору. Таким чином виборці у виборчих округах можуть бачити, як законодавці поведуть себе у Києві, і зробити свої власні висновки. Депутат, який намагається подати себе своїм виборцям як ключову фігуру законотворення,

але який рідко виступає під час сесії або й взагалі не відвідує засідань, може врешті-решт бути відкликаним на вимогу його виборців.

Хоча українське телебачення висвітлює всі події дня у Верховній Раді, до обідньої перерви, газети мають більше шансів показати різноманітність у виборі того, що публікувати, і здійснити всебічний аналіз. Безпечно засоби інформації частіше критикують Верховну Раду, ніж лестять їй, і навіть натякають, що українському парламентові слід краще робити свою справу. Таким чином, встановлення із засобами масової інформації стосунків у душі співпраці, а не ворожості залежить від кожного окремого народного депутата України.

ДЕКІЛЬКА КОРИСНИХ ПОРАД ВІДОМИХ ФАХІВЦІВ З ПРОБЛЕМ СПІЛКУВАННЯ

З посібника "Крок за кроком"⁴ (для учасників газетних інтерв'ю)

1. Набувайте досвіду, розпитуючи співрозмовника (Якою буде тема розмови? Як довго вас розпитуватимуть? Якого роду інтерв'ю це буде?).
2. Сплануйте стратегію свого повідомлення (спираючись на тему, визначте цілі, підкріпіть їх прикладами, статистичними даними).
3. Будьте стриманими (не відповідайте на запитання особистого характеру, якщо ви цього не бажаєте. Але поясніть співрозмовнику причину відмови відповідати. Ніколи не кажіть "Я не маю коментарів з цього приводу").

З американської газети "Зе хилл"⁴ :

- Виходьте з того, що все, що ви говорите, записується.
- Примиріться з фактом, що вам доведеться мати справу з репортерами. Вони є невід'ємною частиною демократичної системи, оскільки вони уособлюють право громадськості бути у курсі справ.
- Не бійтеся репортерів. Будьте для них доступними.
- Облиште будь-яку надію видозмінити їхні статті, хіба що ви Генрі Кісінджер.
- Усвідомте, що ви продавець, який продає себе і свою точку зору.
- Ніколи не обманюйте і не вводьте в оману. Якщо ви не можете сказати правду, то взагалі нічого не кажіть.
- Переконайтеся, що ваш співрозмовник має належну інформацію про вас, знає ваші погляди і політичну позицію, точно викладає їх.
- Виходьте з того, що всі репортери здатні навчатися. Вони займаються тим, що дізнаються про нові речі, і чим більше вони знають, тим кращими вони стають.
- Виходьте з того, що помилки репортера є наслідком некомпетентності, а не злих намірів – тут все ж таки набагато більше некомпетентності.
- Якщо репортер неправильно вас цитує або неправильно викладає вашу позицію, запропонуйте йому чи їй зустрітися з вами, висловіть своє невдоволення, занурте його у море даних і не забувайте правило № 8.

Десять заповідей спілкування⁵ :

- Будьте самі собою (уникайте спеціального жаргону або претензійного, пишномовного стилю).
- Будьте спокійні й упевнені.
- Будьте чесні (ваша чесність має вирішальне значення. Не ризикуйте нею).
- Будьте лаконічні (висловлюйтесь стисло й просто. Ви виглядатимете краще і складете краще враження, якщо говоритимете по суті).
- Будьте людяні (Не бійтеся бути дотепним. Це надасть вам дружнього й упевненого образу).
- Висловлюйте своє особисте ставлення (слухачі й глядачі запам'ятовують ключові моменти через ваше власне розуміння речей).
- Будьте впевнені й послідовні.
- Будьте уважні (зосередьтеся, уважно слухайте, кажіть те, що думаєте, і думайте, що кажете).
- Будьте енергійні (послугуйтеся жестами, виразами обличчя).
- Будьте переконані й щирі (говоріть переконливо. Не бійтеся робити паузи).

ВИСНОВКИ

- Перш за все, якщо виборці знатимуть про діяльність свого депутата, то це тільки сприятиме його/її переобранню.
- По-друге, громадян та інших державних чиновників не можна переконати підтримати закони і зміни у політиці, прихильником яких депутат є, якщо вони не знають пов'язаних з ними аргументів і фактів. Преса є важливим засобом донесення до них того, що депутат знає й думає про те чи інше питання.
- По-третє, інші розробники політичних рішень і впливові люди дізналися б про депутата – висвітлення у засобах інформації додає престижу.
- По-четверте, депутат має бути підготовленим, коли стоятиме віч-на-віч з телевізійною камерою, радіомікрофоном чи

записником репортера.

- По-п'яте, депутатаві необхідно використати всі можливі засоби для спілкування із засобами інформації, такі як прес-релізи, слухання, виступи на пленарних засіданнях, відгуки на поточні події, листи до редактора з викладом своїх поглядів, прес-конференції/зустрічі, інформаційні пакети (конкретна інформація у течках для засобів інформації), зустрічі на вищому рівні, зустрічі у місті, телевізійні дебати і нагоду бути сфотографованим.
- По-шосте, якщо депутат вороже ставитиметься до засобів інформації, вони, не виключено, відповідатимуть тим самим.
- І останнє – безперешкодний потік інформації від Верховної Ради до засобів масової інформації збільшить відкритість цієї інституції, а отже, і сприятиме демократії.

¹ Uwe Thaysen, Roger Davidson: "The US Congress and the German Bundestag." Westview Press. Boulder – San Francisco – Oxford.

² Див. Закон про державну таємницю від 21 січня 1994 року.

³ Міжнародний Республіканський Інститут, "Робота з засобами інформації," Київ -1995.

⁴ Christine K. Jahnke: "Excelling in Media Interviews. A Step by Step Guide." Positive Communications, 120 Maryland Ave., N.E., Washington, D.C. 20002.

⁵ Jennifer Senior: "How to Deal With the Media – Be Carefull!", The Hill, November 30, 1994.

⁵ Media matters, World Wildlife Fund, April 21, 1994.

Глава 10

Роль законодавців у процесі лобіювання

ВСТУП

Лобіювання – це міжнародний феномен. У США існує 12000 зареєстрованих лобістів, але насправді їх в 3-4 рази більше. В Японії фермери є найбільш міцною групою, яка лобіює державну владу через Центральну спілку сільсько-господарських кооперативів. Ця спілка погрожує позбавити законодавців їхніх мандатів, якщо вони дозволять імпортувати рис. У Великобританії дуже розвинуто лобіювання професійних робітників. Так, Британська Медична Асоціація вже давно лобіює уряд і парламент, щоб поліпшити умови праці у медичних установах і підвищити заробітну плату медичним працівникам. В Україні Асоціація міст України лобіює парламент, щоб надати більших бюджетних повноважень містам.

ЩО ТАКЕ ЛОБІЮВАННЯ?

Термін "лобіювання" вперше почав вживатися в Британії в середині XIX ст., коли окремі приватні громадяни почали постійно збиратися в кулуарах законодавчих палат перед сесіями з метою вплинути на парламентарів через надання інформації щодо законопроектів, які обговорюються. В наш час цей термін має ширше значення. Лобіювання – це спроба організацій або окремих громадян впливати не тільки на прийняття, відхилення чи зміну законів у парламенті, а й на адміністративні рішення уряду, спираючись на підтримку як обраних депутатів, так і різних політичних партій, державних і недержавних установ та громадськості через засоби масової інформації.

Раніше лобісти представляли тільки вузький спектр суспільства, наприклад бізнес, торгівлю, умови праці, сільське господарство. Сьогодні цей спектр значно поширився і включає освіту, науку, мистецтво та інші сфери. Лобісти становлять велику силу, яка зростає з кожним днем, і яка, використовуючи різні прийоми, впливає на прийняття рішень як на національному рівні, так і на рівні області, району чи міста.

ЯКИМИ ПРИЙОМАМИ КОРИСТУЮТЬСЯ ЛОБІСТИ?

Лобісти використовують різні прийоми, щоб переконати представників державної влади прийняти певне рішення. Ці прийоми можуть бути прямими (коли лобісти безпосередньо впливають на законодавців) і непрямими (коли лобісти впливають на законодавців за допомогою третьої сторони).

До *прямих прийомів* належать:

- приватні зустрічі із законодавцями;
- збирання інформації, проведення досліджень і підготовка презентацій перед законодавцями;
- присутність і виступ на слуханнях комітетів та інших урядових відомств;
- надання професійних порад, допомога у підготовці законопроектів;
- запрошення законодавців на громадські заходи і неофіційні зібрання;

- внесення грошей на виборчі кампанії.

До непрямих прийомів належать:

1. Залучення громадськості для впливу на законотворчий процес через публікації в журналах, газетах чи виступи у телепередачах або по радіо.
2. Опитування населення, яке може проводитися будь-якою групою для виявлення ставлення громадськості до різних проблем. Результати опитування публікуються в газетах.
3. Залучення виборців, коли лобісти намагаються заігувати виборців написати листа чи зателефонувати своєму депутату для обговорення питань, які цікавлять лобістів. Зрозуміло, що законодавці більше прихильні вислухати своїх виборців, ніж представників якої-небудь заінтересовані групи.
4. Об'єднання різних груп, якщо вони мають спільні інтереси щодо окремого закону. Перевагою такого об'єднання є те, що залучається більша кількість заінтересованих груп, які не дублюють вимоги один одного, а цінують час депутата і об'єднуються для вирішення спільних проблем. Саме тому законодавці більш схильні до зустрічей з представниками цих груп.

ХТО МОЖЕ БУТИ ЛОБІСТОМ?

Лобістом може бути будь-хто – від представника бізнесу до представників дітей і батьків, які прагнуть кращих шкіл, чи громадян, які потребують більшої допомоги при вирішенні житлових проблем; чи інвалідів в колясках, які прагнуть доступних пристосувань у будинках. Люди, котрі займаються лобіюванням, можуть не бути професійними лобістами, а лобіювати від імені своєї торговельної чи сільськогосподарської асоціації тощо, де вони постійно працюють, але можуть бути і професійними лобістами, які мають багато клієнтів, що оплачують їхні послуги. Навіть сам законодавець у деяких країнах, наприклад США, може наймати лобістів для переконання своїх колег голосувати за підготовлений ним чи його комітетом законопроект. Лобістами можуть бути і звичайні громадяни, які витрачають свій вільний час на те, щоб донести до законодавців свої надії та скарги. Таким чином лобістами можуть бути окремі люди, або зацікавлені групи.

ЩО ТАКЕ ГРУПА ІЗ СПІЛЬНИМИ ІНТЕРЕСАМИ? – це організоване об'єднання, до якого громадяни вступають за спільними інтересами. Інтереси можуть бути:

1. солідарними (наприклад, охорона навколишнього середовища);
2. матеріальними (пенсійний фонд);
3. цілеспрямованими (політичні чи соціальні цілі).

Такі групи намагаються переконати відповідальних працівників у всіх гілках влади і на всіх адміністративних та урядових рівнях приймати чи відмінити рішення, які стосуються їхніх інтересів.

ЛОБІЮВАННЯ – ПОЗИТИВНЕ ЧИ НЕГАТИВНЕ ЯВИЩЕ?

Лобіювання вважається явищем, яке саморегулюється. Зіткнення протилежних інтересів щодо вирішення проблеми дає можливість представникам влади приймати виважені рішення. Коли законодавці зустрічаються з групами протилежних інтересів, вони вивчають “дві сторони медалі”, зважуючи аргументи обох сторін. Таким чином, законодавець має “повну картину” перед дебатами законопроекту в парламенті.

Лобісти передають інформацію від зацікавлених груп до парламенту і навпаки, полегшуючи таким чином досягнення взаєморозуміння та процес обміну інформацією. Лобіювання – це представницька діяльність, яка доповнює виборчий процес і залучає, (навіть заохочує) громадян до участі у ньому.

Але, навіть палиця має два кінці. Отже, лобіювання може виступити і як шкідливе явище, коли йдеться про діяльність, яка не відкрита для широкого загалу і проводиться таємно. Прикладами такої шкідливої діяльності можуть бути таємні внески в кампанію того чи іншого депутата чи стосунки з офіційними особами, які є неетичними або нелегальними. Члени парламенту повинні аналізувати свої стосунки з різними групами лобістів з етичної точки зору, завжди пам'ятаючи, що вони – в центрі уваги громадськості, колег і преси.

Представники влади повинні діяти так, щоб їхня поведінка не вважалася неетичною, бо політичні наслідки такої поведінки можуть зіпсувати їхню репутацію, яку буде нелегко відновити, а в гіршому випадку це може призвести навіть до втрати мандату. Особливою зоною ризику є прийняття від лобістів подарунків та запрошень в подорожі/ділові поїздки. Будь-хто, особливо засоби масової інформації, можуть зробити висновок, що прийнято хабаря за згоду підтримувати інтереси окремої групи осіб. Ще одна зона ризику – це внески лобістів у виборчу кампанію окремого кандидата в депутати. Вони можуть сприйматися як “непристойні” і як намагання лобістів здобути вплив на майбутнього депутата.

РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Через те, що лобіювання, природно включає в себе конфлікт, законодавці багатьох країн намагаються контролювати цей процес різними декретами, постановами і правилами (дивись додаток про регулювання лобіювання у країнах Європейського

Співтовариства).

В 1995 році Конгрес США прийняв "Акт про регулювання лобіювання" (The Lobbying Disclosure Act), який вимагає щоб лобісти реєструвалися Клерка Палати Представників та у Секретаря Сенату і також звітували про свою діяльність щопівроку. Окремим організаціям, які звільнені урядом від податків і які отримують федеральні субсидії, забороняється займатися лобіюванням. Багато конгресменів, сенаторів, та інших працівників Конгресу США після закінчення строку своїх повноважень стають професійними лобістами, оскільки вони вже знають "всі входи і виходи." Тому в зазначеному акті про лобіювання є параграф, який забороняє окремим особам займатися лобіюванням. Наприклад, представнику торговельної палати забороняється займатися лобістською діяльністю від імені іноземних фірм. Невиконання положень цього акта карається штрафом до \$ 50000.

Відповідно до Акта про лобіювання, прийнятим Конгресом США, певні види діяльності не вважаються лобіюванням, а саме:

1. Діяльність державного службовця, який виконує свої службові обов'язки.
2. Діяльність представників засобів масової інформації, якщо вони збирають інформацію.
3. Діяльність церкви.
4. Виступи свідків на слуханнях Комітетів.
5. Діяльність під час підготовки офіційних документів на запити службовців виконавчої влади чи членів Конгресу.
6. Діяльність, яка вимагається повісткою на слухання.
7. Діяльність за дорученням іноземних держав чи іноземних політичних партій, яка не заборонена відповідно до Акта про реєстрацію іноземних представників.

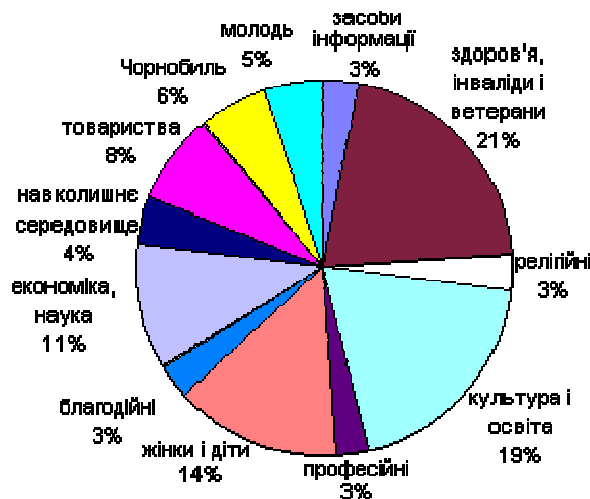
ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Лобіювання – це діяльність, яка охороняється конституціями багатьох країн, у тому числі і Конституцією України. Конституція України, хоч прямо і не регулює лобістську діяльність, але створює умови для такої діяльності, гарантуючи кожному "право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань" (стаття 34); "на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів" (стаття 36); "брати участь в управлінні державними справами..." (стаття 38); і "направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування..." (стаття 40).

Якщо, історично українські неурядові організації, такі як профспілки, молодіжні організації, спілки жінок та інші не могли проявляти будь-яку незалежну ініціативу без дозволу на те урядових інстанцій, то сьогодні ситуація інша. Лобіювання стає все популярнішим. Неурядові організації почали розуміти, що вони можуть впливати на політичні рішення країни, і їхній інтерес до цього процесу значне підвищився.

Відповідно до Звіту про гуманітарний розвиток в Україні ("Human Development Report") від 1996 року, в нашій країні існують понад 5000 неурядових організацій.

На діаграмі зображено сфери діяльності цих організацій.



Якщо порівняти з минулим, то можна сказати, що Україна сьогодні має багато неурядових організацій, але якщо порівнювати з іншими розвинути демократичними країнами, то це – голка в стозі сіна. Деякі з цих організацій вже мають досвід лобіювання депутатів парламенту. Прикладом, успішного лобіювання "Спілкою орендаторів-підприємців" України парламенту 12-го скликання став закон "Про оренду майна державних підприємств", а "Спілка військових матерів" значно вплинула на зміст Постанови Верховної Ради "Про порядок проходження військової служби призвниками України." Але деякі неурядові організації чи

заінтересовані групи роблять лише перші кроки в лобюванні, оскільки вони тільки розпочинають свою діяльність.

ВИСНОВОК

Кількість неурядових організацій та їхня роль невідомо зростають, таким чином підтверджуючи факт, що Україна стає справжньою демократичною країною. Український парламент міг би сприяти створенню неурядових організацій шляхом прийняття відповідного законодавства про неурядові організації і про регулювання лобювання.

Головним висновком цього розділу є те, що Лобювання – це більш позитивне ніж негативне явище, оскільки воно:

- посилює легітимність парламенту (якщо навіть і не були виконані прохання будь-якої групи, сам факт, що представники цієї групи зустрілися з депутатом і він їх вислухав, є дуже важливим);
- є джерелом інформації не тільки громадян, а й самим депутатам;
- сприяє обміну знаннями та взаєморозумінню між депутатами та громадськістю;
- допомагає становленню парламенту, як демократичного відкритого органу;
- впливає на популярність депутатів;
- виконує представницьку функцію;
- підвищує ефективність прийняття рішень.

Глава 11

Регламент та норми етики

П. В. Шейко, Н. І. Грушанська

“Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України”

ч. 5 ст. 82 Конституція України

Більшість країн Середньої та Центральної Європи до введення в 1945 році комуністичної системи правління мали вже досвід у сфері парламентаризму та парламентських регламентів. Більшість Конституцій цих країн надавали парламенту права встановлювати особисті регламенти. Після 1945 р. парламентські регламенти були далекі від традиційного парламентаризму. Вони створювали процедурні межі для організації роботи парламенту, визначення його внутрішньої структури, а також деяких елементів процедури – насамперед у сфері процедури законотворчості та прийняття законів. Одночасно регламентами не охоплювались питання політичної діяльності парламенту та її організації, регуляції, визначення співвідношення парламентської більшості і опозиції, інші питання. Справді, опозиції ніякої не існувало, парламенти спирались на цілковиту однотайність у вирішенні всіх політичних питань. У парламентах не виникало конфліктів та конфліктних питань, не було політичних проблем, тому й не було необхідності вишукувати юридично оформлених і складених у письмовій формі процедурних, моральних принципів.

Сьогодні в Україні діє Регламент Верховної Ради України, введений Постановою Верховної Ради України від 27 липня 1994 року №130/94-ВР.

Регламент – це зведення процедурних правил визначеного виду діяльності, які встановлюють порядок ведення засідань, зборів, сесій, роботи народних депутатів України, посадових осіб і органів Верховної Ради України; законодавчої процедури та прийняття рішень, постанов, інших актів; формування органів виконавчої і судової влади; здійснення Верховною Радою та її органами контрольних функцій і повноважень й інше.

Після визнання Верховною Радою України повноважень народного депутата України відповідно до ст. 79 Конституції України народний депутат України отримує депутатське посвідчення, яке має спеціальну вкладку, де наведені основні права депутата, та нагрудний знак, який він використовує при виконанні депутатських обов'язків, під час офіційних церемоній та інших обставин, коли повинен бути відомий його статус (ст. 9 Закону України “Про статус народного депутата України”).

Здавалося б, враховані всі необхідні правові норми, але постають проблеми з моральними нормами, нормами етики. Кожний

парламент вирішує ці проблеми окремо. Так у Німеччині існує "Кодекс поведінки депутатів Німецького Бундестагу" (регламент, Додаток №1), "Офіційний Довідник Німецького Бундестагу", "Посібник для депутатів Бундестагу". Посібник для конгресменів США надає такі рекомендації, які слушні й для народних депутатів України:

1. Розрізняйте: не порушувати регламент і дотримуватися етичної поведінки.
2. Звертайтеся до комітету з питань етики до того як ви потрапите у "халепу".
3. Не робіть висновки, що розумні, чесні люди завжди роблять тільки правильні етичні дії.
4. У кожному офісі має бути документ, який би чітко визначав правила етичної поведінки працівників.
5. Конгресмен задає етичний тон в офісі.

Регламент Державної Думи Росії містить ряд норм, що включають правила поведінки депутата. Заборонено, наприклад використовувати грубі вирази, явно неправдиву інформацію, заважати виступаючому, виступати без дозволу головуючого і т. п.. Депутатові пропонується бути одягненому в парламенті в діловий одяг, що відповідає характеру їх громадської діяльності.

Більшість сучасних парламентських регламентів включає також дисциплінарну відповідальність депутатів та порядок і процедуру її застосування.

ПРОБЛЕМИ ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ: ДОСВІД КОМІСІЇ З ПИТАНЬ РЕГЛАМЕНТУ, ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ І ПРАВОМІРНА ПОВЕДІНКА

Правомірна поведінка – це соціально корисна поведінка, здійснювана в інтересах більшості членів суспільства. Завдяки правомірній поведінці відбувається перетворення права в життя, його реалізація, досягнення передбаченої ним мети. Правомірна поведінка опосередковує всі важливі соціальні зв'язки, впливає на формування характеру та рівня економічних, політичних і соціально-культурних відносин; нею безпосередньо визначається стан законності та правопорядку. Поряд з правомірною поведінкою, що є пануючою і такою, що визначає поточне життя, існують і правові порушення як антипод прийнятної в суспільстві поведінки. Склад правового порушення такий: суб'єкт правопорушення і його суб'єктивну сторону, об'єкт правопорушення та його об'єктивну сторону. Лише наявність всіх елементів складу правопорушення є підставою для притягнення суб'єкта до юридичної відповідальності. Відсутність хоча б одного з названих елементів порушує склад, позбавляє правозастосовні органи можливості продовжувати слідство або вирішувати юридичну справу, яка має бути припинена за відсутністю складу правопорушення.

Суб'єктами правопорушення передусім є фізичні особи. За ступенем суспільної небезпеки правові порушення поділяються на злочини та провини, які бувають цивільно-правові, адміністративні та дисциплінарні. Дисциплінарні провини мають місце там, де є порушення правил внутрішнього трудового розкладу, статуту і положень про дисципліну, які визначають трудовий розклад на підприємствах, установах та організаціях.

Саме такими правопорушеннями – порушеннями норм етики народними депутатами займається у Верховній Раді України Комісія з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності депутатів.

Глава 4.1. діючого регламенту Верховної Ради України визначає порядок діяльності народного депутата України у Верховній Раді та її органах, обов'язкову участь у засіданнях Верховної Ради України, її органів, виконання доручень Верховної Ради і її органів та інше. Згідно зі статтею 4.1.7. "За дні відсутності без поважних причин на засіданнях Верховної Ради України чи її органів депутату не проводяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських обов'язків".

Так, Комісія проаналізувала дані про відвідування пленарних засідань народними депутатами України за час роботи шостої сесії і визначила, що стан відвідування з початку роботи сесії дещо поліпшився порівняно з минулими сесіями.

На нашу думку, це поліпшення стало можливим завдяки заходам, що практикувалися комісією: оприлюднення списків народних депутатів, які без поважних причин допускали пропуски пленарних засідань, відрахування від виплат, пов'язаних із виконанням депутатських обов'язків, публікації у засобах масової інформації відомостей про відвідування тощо.

За період з 3 вересня 1996 р. по 24 січня 1997 року відбулося 86 поіменних реєстрацій. Всього народними депутатами за цей час пропущено 10,4 % часу, відведеного на пленарні засідання (за час п'ятої сесії цей показник становив 12%).

Аналіз свідчить, що 6,7 % пропусків відбулося з відомих причин. З них найбільша кількість, як і раніше, сталася з об'єктивних причин – відсутність депутатів у зв'язку з відрядженнями (3,1 %), хвороба, родинні обставини тощо.

З невідомих причин народними депутатами пропущено 3,71 % пленарного часу.

Як свідчать дані відділу обслуговування пленарних засідань Секретаріату Верховної Ради України, за зазначений період не пропустили жодного пленарного засідання 83 народні депутати (20 %), не взяли участі в одному чи кількох пленарних засіданнях

– 332 (80%).

З 4 по 28 лютого 1997 року відбулося 23 поіменні реєстрації. Всього народними депутатами за цей час пропущено 12,2 % часу, відведеного на пленарні засідання, а з 4 по 21 березня – 19 поіменних реєстрацій і пропущено 14,1 %. І це не може не турбувати комісію.

Якщо депутат вживає образливі або лайливі висловлювання щодо інших депутатів або вчиняє дії, не сумісні з правилами депутатської етики, за висновком комісії, до компетенції якої входять питання депутатської етики, Верховною Радою можуть бути застосовані до нього такі заходи впливу і попередження, як догана, сувора догана з наступним повідомленням про них у газеті "Голос України" (ст. 4.1.9.). Хто, як не депутати, повинні розуміти, що така поведінка ганьбить не лише їх, а й законодавчу владу, підриває її авторитет та повагу до неї серед народу України, відбирає час, відведений на пленарні засідання тощо, не кажучи вже про моральні норми.

У "Посібнику для конгресменів", написаному Томасом Джефферсоном, зокрема у параграфі 353, розділу ХУІІ, йдеться про деякі правила, що стосуються порядку проведення пленарного засідання. Наприклад: "Коли Спікер сидить у своєму кріслі, кожний конгресмен повинен залишатися на своєму місці" – це демонструє повагу членів Конгресу до свого спікера. А ось демонстрація взаємоповаги між конгресменами: "Жоден із промовців не повинен згадувати конгресмена, що присутній на засіданні, за ім`ям, а мусить називати його місце в Палаті або сказати: "той, хто виступав останнім", або "інша сторона в цьому питанні". Промовець не повинен також відхилитися від теми, нападаючи на конкретну особу, говорячи образливі, ущипливі та неввічливі слова конкретному конгресмену". (§ 361). І це дуже важливо. Враховуючи міжнародний парламентський досвід, слід навчитися поважати передусім себе, не переходити у своїх виступах на особистості, хоча б тому, що до зали засідань Верховної Ради України кожен прийшов працювати як представник певної групи виборців, а не лише як особистість, і не слід навішувати на інших ярлики своїх особистих поглядів і образ.

Народний депутат мусить пам`ятати, що за ним стежать журналісти, репортери, телекамери тощо і його одяг, зачіска, зовнішній вигляд, поведження на місці – це "обличчя" самої Верховної Ради, яке оцінює не лише народ України.

Перед комісією постають дуже важливі завдання щодо розробки порядку та процедур, які допомагали б влучно реагувати на порушення етичних норм народними депутатами, при цьому захищаючи особисті права кожного.

Доцільно пригадати слова професора Чарлза Вайза (директора Програми сприяння парламентам України) і професора Томаса Сінклера (заступника директора ПСП): "Нарешті, вони (депутати) повинні все це зробити, діючи в контексті законодавчого органу, де політико-законодавча діяльність йтиме поруч з квазісудовим задачею забезпечення дотримання та реформування етичних норм і впливатиме на власне етичний процес. Урівноваження таких інтересів ніколи не буде легким, а полеміка з приводу досягнутої рівноваги у передбачуваному майбутньому видається неминучою" .

ПРО АВТОРІВ

П. В. Шейко – Голова Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності депутатів (13-те скликання).

Н. І. Грушанська – Головний консультант Комітету.

Правила поведінки законодавців у регламентах Парламентів різних країн

ВСТУП

Сьогодні як виборці, так і самі народні депутати відчувають необхідність визначення стандартів службової поведінки у Верховній Раді. Мова йде не тільки про правила поведінки народних депутатів під час сесій Верховної Ради, а й про норми, які б сприяли подоланню таких явищ, як депутатів на сесіях без поважних причин, конфлікт інтересів (сумісництво), використання державних коштів та транспорту в особистих цілях, отримання подарунків від лобістів і виборців, прийняття на роботу родичів та інші зони ризику, які "приваблюють" законодавців.

Свідченням важливості питань регулювання службової поведінки законодавців є те, що парламенти багатьох країн у своїх регламентах визначають правила поведінки законодавців, приймають окремі закони про статус парламентарів, моральні кодекси або окремі правила етики. Недотримання законодавцями встановлених правил службової поведінки не тільки негативно впливає на імідж окремого парламентаря, а й створює негативний імідж всього законодавчого органу, що знижує ефективність законодавчого процесу.

У цьому розділі пропонується порівняння статей регламентів законодавчих органів Австрії, Франції, Італії, Польщі, Великої Британії, Нідерландів, Індії та Європейського парламенту про поведінку законодавців.

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Парламенти різних країн можна поділити на три групи.

Перша група – це парламенти країн, де сфера правового регулювання поведінки законодавців дуже мало розроблена. Наприклад, такі країни, як Албанія і Куба, майже не мають положень про поведінку законодавців у регламентах своїх парламентів. Регламент Куби має тільки дві статті, які можна віднести до регулювання поведінки законодавців. Це стаття 104, яка вимагає, щоб "депутати систематично відвідували засідання Асамблеї і засідання комісій, до складу яких входять", і стаття 120, в якій зазначається, що "відкликання мандата депутата буде мати місце, якщо депутат систематично порушував свої обов'язки, або втратив довіру своїх виборців, або був засуджений за злочин, що належить до числа таких, що порочать його в громадській думці, або скоїв вчинки, несумісні з честю бути представником народу в органі народної влади".

Друга група – це парламенти країн, які мають розвинуте правове поле щодо регулювання службової поведінки законодавців (США, Великобританія, Нідерланди, Франція, Індія, Австрія, Угорщина, Польща і Європейський парламент). Наприклад, регламент Національної Асамблеї Франції визначає повноваження Голови Національної Асамблеї щодо дотримання порядку, повноваження парламентської поліції, секретарів, які стежать за процесом голосування. Регламент також визначає дисциплінарні санкції за порушення правил регламенту і за фальсифікацію результатів голосування. Цікавим фактом є те, що у парламенті Франції дозволяється делегування голосу, але для цього існує особлива процедура, яка визначається в ордонансі 58-1066 від 7 листопада 1958 року. А стаття 62 регламенту Національної Асамблеї визначає, що делегування права голосу може відбуватися тільки від імені одного депутата, і Голова Асамблеї повинен бути повідомлений про цей факт письмово.

Стаття 79 регламенту Національної Асамблеї чітко встановлює правило про неприпустимість конфлікту інтересів (дивись "Витяги з регламенту Національної Асамблеї Франції"). До речі, питання конфлікту інтересів, не обумовлюється у регламентах парламентів зазначених вище країн, а лише у Франції та Угорщині. У статті 53 регламенту Угорщини зазначається: "Будь-яка політична, економічна чи інша діяльність, відповідно - поведінка, які суперечать інтересам суспільства, є несумісними з мандатом депутата Державних Зборів (абз. 5 § 20 Конституції)".

Якщо проаналізувати регламенти Великобританії, Нідерландів, Франції, Індії, Австрії, Польщі і Європейського парламенту (витяги з яких подаються нижче), то можна зробити висновки: про існування, по-перше, схожих положень регламентів цих країн щодо поведінки законодавців, і по-друге, положень, які є характерними лише для окремих парламентів. Таким чином, всі ці країни мають положення про:

- 1) повноваження головуючого (спікера, маршала, президента) стежити за порядком;
- 2) поведінку законодавців на пленарному засіданні (дотримання часу виступів інших, вживання переривання, образливих слів тощо);
- 3) санкцію недопущення законодавців до засідань, якщо вони порушили встановлені правила службової поведінки.

Деякі з цих країн мають схожі положення про спеціальні служби, які допомагають головуючому стежити за порядком. В Італії це – черговий караул, у Франції – парламентська поліція, а регламент Національної Ради Австрії має окремий розділ III, який називається "Завдання президентів, секретарів та осіб, що повинні стежити за порядком."

Водночас є також особливі характеристики, притаманні регламентам окремих парламентів. Наприклад, з усіх вищезазначених країн тільки регламент Сейму Польщі має окремий розділ про повноваження і процедуру розгляду питань Комісії з Регламенту і

депутатських справ. Лише регламент Національної Асамблеї Франції має окрему главу XIV, яка називається "Дисципліна й імунітет". Ця глава містить не тільки перелік дисциплінарних санкцій, а й їх детальний розгляд. Регламент Індії має унікальні положення про права поведінки членів Лок Саби (парламент Індії), які складаються з 47 чітких правил. Наприклад, члени Лок Саби не мають права під час засідань читати книги, газети або листи, які не мають відношення до їхньої роботи в палаті; члени парламенту не можуть сидіти чи стояти спиною до головуючого тощо.

Третя група – це парламенти нових демократичних країн, які ще доопрацьовують правила поведінки законодавців в окремих законодавчих актах, кодексах та регламентах. Наприклад, Народне Зібрання Болгарії працює над змінами до свого регламенту, який містить тільки один параграф про регулювання поведінки депутатів, а саме стаття 67 говорить, "що головуючий має право позбавити слова народного представника, який, не звертаючи уваги на зроблене попередження, припускається особистих випадів". Комітет Верховної Ради України з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності депутатів також розробляє сферу правового регулювання поведінки українських законодавців. Члени цього Комітету працюють не тільки над доповненнями до Закону "Про Статус народного депутата України", а й над новими правилами етики народних депутатів України.

Нижче подаються витяги з регламентів Австрії, Франції, Італії, Польщі, Великої Британії, Нідерландів, Індії та Європейського парламенту, які стосуються регулювання службової поведінки законодавців.

АВСТРІЯ

(Витяги з Регламенту Національної Ради)

§ 11

1. Кожний депутат повинен брати участь у засіданні Національної ради і комітетів, в які він обраний.
2. Відсутність депутата на вказаних засіданнях може бути виправдана тільки хворобою або іншою поважною причиною.

§ 12

1. Депутат, який не має можливості брати участь в одному або декількох наступних один за одним засіданнях Національної ради, повинен письмово із зазначенням причин повідомити про це Президента до початку засідання або першого з декількох наступних один за одним засідань. Таке повідомлення може робитися через клуб, членом якого є депутат, котрий не має можливості брати участь у засіданнях.
2. Якщо депутат повідомляє Президента про обставини, які перешкоджають йому виконувати свої обов'язки більш як 30 днів, і це не пов'язано з хворобою, то Президент повідомляє про це Національну раду. Якщо стосовно визнання причини відсутності поважною є заперечення, Національна рада без проведення обговорення вирішує, чи належить знову вимагати від депутата, щоб він негайно взяв участь у засіданнях Національної ради.
3. Президент на початку кожного засідання повинен повідомити, хто з депутатів відсутній з поважних причин.

III. ЗАВДАННЯ ПРЕЗИДЕНТІВ, СЕКРЕТАРІВ ТА ОСІБ, ЩО ПОВИННІ СТЕЖИТИ ЗА ПОРЯДКОМ

§ 13

1. Президент стежити за тим, щоб охоронялися гідність і права Національної ради, виконувалися покладені на неї завдання і щоб обговорення проводилися достатньо оперативно.
2. Він забезпечує застосування регламенту, стежить за його дотриманням і піклується про підтримку спокою та порядку в залі засідань.
3. Президент відкриває та закриває засідання, головує, керує ходом обговорення, надає слово, ставить запитання на голосування і проголошує його результати. Він завжди має право, особливо у випадку виникнення якихось перешкод, перервати засідання на визначений чи невизначений час. Він усуває порушників порядку і у виняткових випадках розпоряджається про звільнення гостей балконів.

§ 17

Особи, які повинні стежити за порядком, допомагають Президенту в керівництві ходом обговорень і підтримці спокою, порядку в залі засідань.

§ 64

1. Всі депутати повинні особисто здійснювати своє право на голосування.

ФРАНЦІЯ

(Витяги з Регламенту Національної Асамблеї)

Ст.52

1. Голова відкриває засідання, керує обговоренням, стежить за дотриманням Регламенту і підтримкою порядку; він може в будь-який момент перервати або закрити засідання.

2. Охорона поліцією Зборів забезпечується від їх імені головою.

3. Секретарі стежать за складанням протоколу, підсумовують результати голосувань підняттям руки, вставанням (якщо "за") або поіменними голосуваннями, а також фіксують результати голосування з використанням бюлетенів; вони контролюють делегування права голосу; присутність не менше двох секретарів в бюро є обов'язковим. За відсутності одного з двох секретарів або у випадку розходження їхніх думок рішення приймається Головою.

Ст. 54

1. Жоден член Зборів не може виступити, не попросивши дозволу у голови, навіть якщо виступаючий оратор згоден в особливих випадках на те, щоб його перервали. В останньому випадку виступ депутата, який перервав оратора, не може продовжуватися більше як п'ять хвилин.

6. Оратор не повинен відхилятися від обговорюваного питання, інакше випадку Голова робить йому відповідне нагадування. Якщо виступаючий не зважає на нагадування Голови, а також якщо той чи інший депутат бере слово без дозволу або наполягає на продовженні свого виступу після прохання закінчити, або ж починає проголошувати промову, Голова може позбавити його слова. В останньому випадку голова дає розпорядження не включати в протокол все, що сказав такий оратор, що не виключає застосування до нього дисциплінарних санкцій, передбачених у главі XVI даного розділу.

Ст. 55

1. У всіх дебатах з обмеженим регламентом виступів оратори в жодному випадку не можуть перевищити ліміт часу, відведеного їхній фракції.

3. Коли та чи інша фракція вичерпала свій час, її членам належить відмовляти в можливості взяти слово для виступу.

Ст. 58

6. Забороняються будь-які особисті випадки, обмін репліками між депутатами, демонстративна поведінка і переривання ораторів, порушуючи порядок.

Г Л А В А Х I V

Дисципліна та імунітет

Ст. 70

1. До членів Зборів застосовуються наступні дисциплінарні санкції:

- закликання до порядку;
- закликання до порядку із записом до протоколу;
- догана;
- догана з тимчасовим видворенням.

Ст. 71

1. Закликати до порядку може тільки Голова.
2. До порядку закликається будь-який оратор, що порушує цей порядок.
3. Будь-який депутат, котрий намагається взяти слово без дозволу і котраго закликають до порядку, дістає можливість виступити для свого виправдання, але тільки наприкінці засідання, якщо голова не приймає іншого рішення.
4. Заклик до порядку із записом до протоколу застосовується до депутата, котрого у ході одного засідання вже один раз закликали до порядку.
5. Заклик до порядку із записом до протоколу передбачає на законній основі скорочення на чверть терміном на місяць парламентської заробітної плати, отримуваної депутатом.

Ст. 72

1. Догана вноситься будь-якому депутату; котрий після заклику до порядку із записом до протоколу не виконує вимог голови, котрий спровокував на Зборах галасливу сцену.

Ст. 73

1. Догана з тимчасовим видворенням із Палацу Зборів вноситься будь-якому депутату котрий не прислухався до простої догани або двічі її отримав; котрий на публічному засіданні припустився до насильницьких дій, до образи Зборів або їх Голови; котрий допускав брутальні, провокаційні висловлювання або висловлювання з погрозами на адресу Президента Республіки, прем'єр-міністра, членів уряду або зборів, перерахованих у Конституції.
2. Догана з тимчасовим видворенням супроводжується заборобою брати участь у роботі Зборів і з'являтися в Палаці Зборів аж до закінчення 15-го дня засідань з дня проголошення цієї санкції.
3. У разі відмови депутата підкоритися розпорядженню Голови залишити Збори, засідання переривається. У цьому випадку, а також тоді, коли догана з тимчасовим видворенням застосовується до депутата вдруге, тривалість видворення збільшується до 30-ти днів засідань.

Ст. 74

1. У випадку насильницьких дій будь-якого члена Зборів проти одного із своїх колег, голова може запропонувати Бюро застосувати до нього санкції у вигляді догани з тимчасовим видворенням. У разі відсутності Голови застосування цієї санкції може просити в Бюро у письмовій формі будь-який депутат.
2. Коли винесена догана з тимчасовим видворенням депутата пропонується згідно з цими правилами, голова скликає Бюро, яке заслуховує цього депутата. Бюро може застосовувати до нього одну із санкцій, передбачених у статті 70. Голова повідомляє депутата про рішення Бюро. Якщо останнє висловлюється за догану з тимчасовим видворенням, депутата супроводжує до виходу з Палацу шеф посадових розпорядників.

Ст. 75

1. Рішення стосовно простої догани і догани з тимчасовим видворенням приймається Зборами за пропозицією Голови шляхом голосування сидінням і вставанням і без дебатів.
2. Депутат, стосовно якого надійшла пропозиція про застосування першої або другої із дисциплінарних санкцій, завжди має право бути заслуханим або просити заслухати від його імені одного з колег.

Ст. 76

1. Проста догана створює законну підставу для зменшення наполовину строком на місяць заробітної плати, яка виплачується депутатам.
2. Догана з тимчасовим видворенням створює законну підставу для скорочення заробітної плати наполовину строком на два місяці.

Ст. 77

1. Коли будь-який депутат намагається заважати свободі обговорень і голосувань Зборів, скоїв агресивні дії проти одного або декількох своїх колег, відмовляється підкоритися закликам до порядку, які надходять від голови, останній закриває засідання і скликає бюро.
2. Бюро може запропонувати Зборам висловитися за застосування до депутата догани з тимчасовим видворенням, причому зменшення парламентської заробітної плати, передбачене в попередній статті, залишається в силі в цьому випадку протягом 6-ти місяців.
3. Якщо в ході засідання, коли відбулися події, які примусили прийняти цю санкцію, були скоєні серйозні насильницькі дії, голова відразу ж звертається до генеральної прокуратури.

Ст. 77-1

1. Фальсифікація результатів голосування, особливо, посягання на його персональний характер, тягне за собою, відповідно до статті 76, зменшення на одну чверть терміном на місяць парламентської заробітної плати. У випадку рецидиву під час цієї ж сесії дія даної санкції продовжується до 6-ти місяців. Бюро приймає рішення про застосування положень попереднього абзаца за пропозицією секретарів.

Ст. 78

1. Якщо депутат скоює правопорушення в приміщенні Палацу під час засідання Зборів, обговорення, що відбувалося, переривається.
2. Голова негайно повідомляє про факт правопорушення Збори.
3. Якщо правопорушення, зазначене в першому абзаці, скоєно під час перерви або після закриття засідання, голова доводить даний факт до відома Зборів при поновленні засідання або на початку наступного засідання.
4. Депутату дозволяється дати пояснення, якщо від нього надходить таке прохання. За наказом Голови він повинен залишити зал засідань без права виходу з Палацу.
5. У випадку протистояння депутата і виникнення безпорядку на Зборах Голова негайно закриває засідання.
6. Бюро негайно інформує генерального прокурора про скоєне в Палаці Зборів правопорушення.

Ст. 79

1. Незалежно від випадків, передбачених статтею L.O. 150 і санкціонованих статтею L.O. 151 виборчого кодексу, всім депутатам заборонено, під страхом застосування дисциплінарних покарань, вказаних у статтях 70-76, посилатися на свій статус або використовувати його в фінансових, промислових і торгових підприємствах, у практиці вільних професій та інших видів діяльності, взагалі використовувати своє звання для будь-яких інших цілей, не пов'язаних із здійсненням депутатського мандата.
2. Їм заборонено також (під страхом застосування тих же санкцій) вступати в будь-які асоціації та угруповання, захищаючи особливі, місцеві або професійні інтереси, або ж брати на себе перед ними зобов'язання у сфері своєї парламентської діяльності, коли такий вступ чи такі зобов'язання передбачають підлеглість будь-якому імперативному мандату.

ІТАЛІЯ

(Витяги з регламенту Палати депутатів)

- 39.2. Після вичерпання часу, відведеного для виступу, голова, двічі нагадавши про це оратору, позбавляє його слова.
3. Голова може особистим рішенням, яке не підлягає оскарженню, позбавити слова депутата, який, незважаючи на два попередження, продовжує говорити не по суті обговорюваного питання.
- 59.1. Якщо депутат вживає непристойні вирази або заважає своєю поведінкою свободі обговорень і порядку засідань, голова, звертаючись до депутата по імені, закликає його до порядку.
2. Якщо депутат, закликаний до порядку, бажає пояснити свій вчинок або вживання використаних мовних зворотів, голова може

надати йому слово відразу або наприкінці засідання.

60.1. Якщо депутат ображає одного або кількох депутатів чи членів уряду, то після другого попередження, зробленого йому в один і той же день, або у випадках серйозних порушень, незалежно від попередніх попереджень, голова може усунути депутата із залу до кінця засідання.

2. Якщо депутат відмовляється підкоритися і залишити зал, голова призупиняє засідання і віддає квесторам необхідні для виконання його рішень розпорядження.

3. Якщо депутат закликає до насильства або провокує безпорядки, застосовує погрози або силу стосовно до будь-якого іншого депутата чи члена уряду, використовує образливі вирази на адресу органів держави або його голови, голова Палати може запропонувати Бюро Палати заборонити депутату брати участь у роботі засідань Парламенту на термін від двох до п'ятнадцяти днів. Рішення Бюро доводяться до відома Палати і ні за яких умов не обговорюються. Термін заборони подвоюється, якщо депутат порушить його.

4. У випадку серйозних порушень порядку, здійснюваних депутатом поза засіданнями, але в приміщенні Палати депутатів, голова може просити Бюро про застосування санкцій, передбачених попереднім пунктом.

61. У випадку безпорядків у залі засідань та коли заклики голови до порядку виявляються марними, він залишає крісло Голови, після чого обговорення вважаються припиненими. Якщо безпорядки продовжуються, голова припиняє засідання на визначений час або, якщо це необхідно, перериває його. В останньому випадку засідання Палати або комісії вважаються за будь-яких обставин скликаними в наступний буденний день в той самий час і з тим же порядком денним, що й засідання, яке було перерване; якщо Палата або комісія до того, як голова перервав засідання, наступне засідання призначає на святковий день, безпосередньо наступний за днем перерваного засідання, то воно вважається скликаним саме в цей день.

62.1. Необхідні повноваження для підтримки порядку в Палаті належать безпосередньо їй самій і виконуються від її імені головою, який видає необхідні розпорядження черговому караулу.

2. Поліція не може заходити до залу засідань інакше, як з розпорядження голови і після призупинення або переривання засідання.

П О Л Ї Щ Я

(Витяги з регламенту Сейму)

Процедура з дисциплінарних справ депутатів, а також із справ про притягнення депутатів до відповідальності за злочини або адміністративні правопорушення чи про арешт або затримання

Стаття 72

1. Справи депутатів, стосовно яких висунуто звинувачення у невиконанні депутатських обов'язків, а також депутатів, які поводяться не на рівні, що відповідає високому званню депутата, Президія Сейму направляє на розгляд комісії з регламенту і депутатських справ.
1. Комісія з регламенту і депутатських справ у результаті розгляду справи, про яку йдеться в пункті 1, може прийняттям постанови:
 - зробити депутату зауваження,
 - поставити депутату на вид,
 - винести депутату догану.
1. Стосовно постанови комісії, протягом 14 днів з дня її вручення, депутату належить право оскарження в президію Сейму. Скарга приноситься маршалу Сейму, який представляє її на засіданні Президії, дізнавшись думку клубу або депутатської групи, членом яких є депутат.

Стаття 73

1. Пропозиція щодо висловлення згоди на притягнення депутата до відповідальності за злочини чи адміністративні правопорушення або ж на його арешт чи затримання надається президії Сейму, яка передає цю пропозицію на розгляд

комісії з регламенту і депутатських справ.

1. Комісія повідомляє депутата, якого стосується пропозиція, про її зміст, а також про строк розгляду пропозиції Комісією.
1. Депутат, якого стосується пропозиція, надає комісії пояснення та особисті пропозиції у цій справі – в письмовій або усній формі.
1. Після розгляду справи комісія приймає доповідь разом із пропозицією прийняти або відхилити її.
1. Доповідь комісії негайно надається депутатам.
1. Сейм розглядає доповідь комісії, вислуховуючи лише доповідача або ж депутата, якого стосується пропозиція. Ця доповідь не обговорюється.
1. Після розгляду доповіді Сейм більшістю не менше двох третин голосів, уприсутності не менше половини загальної кількості депутатів вирішує питання про висловлення згоди на притягнення депутата до відповідальності за злочини чи адміністративні правопорушення або ж на його арешт чи затримання.

Стаття 74

У справах, про які йдеться в статті 72 і статті 73, депутат може призначити свого захисника з числа депутатів.

Стаття 101

1. Маршал Сейму стежить за дотриманням у ході засідання регламенту Сейму, а також і порядку в залі засідань.
1. Маршал Сейму може зробити зауваження депутату, який у своєму виступі відхилився від предмета обговорення, визначеного в порядку денному, закликаючи депутата говорити "по суті". Після дворазового заклику депутата говорити "по суті" Маршал може позбавити слова виступаючого.
1. Маршал має право закликати депутата "до порядку", якщо він порушує порядок засідання.
1. Маршал має право закликати депутата "до порядку із занесенням до протоколу", якщо він припустився серйозного порушення порядку засідання.
1. Маршал має право прийняти рішення про видворення депутата із засідання, якщо депутат, як і раніше, порушує порядок обговорення і на цьому ж засіданні уже був закликаний "до порядку із занесенням до протоколу"; депутат, видворений із залу засідань Сейму, повинен негайно залишити зал засідань. Якщо депутат не залишить залу засідань, Маршал Сейму оголошує перерву засідання.
1. Рішення Маршала Сейму депутат може оскаржити в президії Сейму, яка негайно вирішує справу, дізнавшись думку комісії з регламенту і депутатських справ. До остаточного рішення справи депутат не бере участі в засіданні.
1. Про те, як була вирішена справа (скарга), президія Сейму негайно інформує Сейм, але не пізніше, ніж на черговому засіданні. Рішення Президії Сейму є остаточним.

Стаття 103

Маршал Сейму може розпорядитися про вилучення із стенографічної доповіді виразів, що принижують достоїнство Сейму або суперечать депутатській присязі.

Рішення Маршала Сейму з питання, визначеного в абзаці 1, депутат або інший оратор може оскаржити в президію Сейму, яка приймає остаточне рішення, дізнавшись думку комісії з регламенту і депутатських справ.

У випадку вилучення, про яке йдеться в абзаці 1, у документах архіву Сейму зберігається один примірник повного тексту стенограми.

Стаття 104

У місцях колективної праці депутатів забороняється палити.

КОРОЛІВСТВО НІДЕРЛАНДІВ

ВИТЯГИ З РЕГЛАМЕНТУ НИЖНЬОЇ ПАЛАТИ ПАРЛАМЕНТУ

РОЗДІЛ VIII. ПЛЕНАРНІ ЗАСІДАННЯ

Частина 1. Загальні положення

Стаття 52. Трибуна

Кожен депутат виступає стоячи, якщо спікер не дозволить йому виступати сидячи, і за трибуною, якщо спікер не дозволить йому виступати з іншого місця.

Частина 3. Обговорення

Стаття 55. Виступ у Палаті

1. Жоден депутат не може виступати у Палаті, не звернувшись до спікера і не отримавши його дозволу на виступ. Спікер дає дозвіл на виступ у тому порядку, в якому подано заявку на дозвіл, якщо Палата не вирішить інакше. Депутати можуть вносити свої прізвища до відповідного списку промовців відразу після оголошення спікером свого наміру порушити те чи інше питання або після рішення Палати, із застереженнями чи без них, порушити таке питання.

2. Якщо міністри, особи, яких вони призначили допомагати їм на засіданні, повноважні міністри чи спеціальні делегати просять слова, спікер не дозволяє їм виступати, поки особа, що має слово, не закінчить свій виступ.

3. Якщо Спікер бажає виступити з обговорюваного питання, він залишає місце головуючого, крім випадків, коли те, що він має сказати, необхідне для виконання ним покладених на нього обов'язків. Він не повертається на це місце, доки не закінчиться обговорення питання.

Стаття 56. Особисті справи; пропозиція про порядок виступів

1. Порядок виступів промовців може перериватися, якщо депутат просить слова в особистій справі або порушує питання з порядку ведення засідання.

2. Спікер дає депутатіві дозвіл на виступ в особистій справі лише після попереднього повідомлення про характер справи. Рішення про те, що є особистою справою, приймає спікер.

3. Пропозиція щодо порядку ведення засідання може подаватися Спікером або будь-яким із депутатів.

Стаття 57. Переривання

1. Виступ особи, що отримала слово, не може перериватися, крім випадку, коли спікер має підставу нагадати їй про необхідність дотримання цього регламенту і потребу не затягувати виступ.

2. Спікер Палати може дозволяти переривання, які відбуваються через мікрофони, призначені для цієї мети.

Стаття 58. Попередження; можливість забрати свої слова назад

1. Якщо особа, що отримала слово, відхиляється від предмета обговорення, спікер закликає її повернутися до нього.

2. Якщо депутат або міністр уживає образливі слова, які призводять до порушення порядку, порушує свій обов'язок зберігати таємницю або висловлює своє схвалення чи підбурює до їх вчинення, протиправних дій, спікер оголошує йому догану, після чого він має можливість забрати назад слова, що призвели до попередження.

Стаття 59. Порядок позбавлення слова

1. Якщо особа, що отримала слово, не скористається можливістю, зазначеною у пункті 2 статті 58, чи продовжує відхилятися від предмета обговорення, вживати образливі слова, призводити до порушення порядку, порушувати свій обов'язок зберігати таємницю або висловлює своє схвалення чи підбурює до її вчинення, спікер може наказати їй припинити виступ.

2. Депутат, якому наказано припинити виступ, не може більше брати участі в обговоренні питання, що розглядається на засіданні.

Стаття 60. Недопущення до засідання

Спікер може не допустити депутата, який виступає у Палаті і до якого застосовано статтю 59, а також будь-якого іншого депутата, винного у діях, згаданих у цій статті, до подальшої присутності на засіданні у день, коли таке недопущення має місце.

Стаття 61. Невключення слів до протоколу

Спікер має право розпорядитися про невключення до протоколу засідання таких частин сказаного, які призвели до вжиття одного чи більше заходів, згаданих у статтях 58, 59 і 60. Перед тим, як повестися у такий спосіб, Спікер, за можливості, радиться з членами Палати, які працюють у Спільному комітеті з питань стенографічних послуг.

ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

ВИТЯГИ З РЕГЛАМЕНТУ ПАЛАТИ ГРОМАД

ПОРЯДОК У ПАЛАТІ ГРОМАД

41. Спікер або Голова, привернувши увагу Палати або комітету до поведінки депутата, який уперто продовжує говорити про речі, що не стосуються справи, або без кінця повторює свій аргумент або аргументи, вжиті іншими членами під час обговорення, може наказати йому припинити виступ.

42. Спікер або голова наказує кожному депутатові або депутатам, які своєю поведінкою брутально порушують порядок, негайно залишити Палату на увесь час, що залишається до закінчення засідання у цей день. Парламентський пристав виконує розпорядження, які йому може віддати головуючий на виконання такого наказу. Однак, якщо з якого-небудь приводу Спікер або Голова вважає, що його повноваження згідно з попередніми положеннями цього розділу є недостатніми, він може назвати прізвище такого депутата або депутатів; у такому випадку застосовується процедура, встановлена у Правилі № 41.

43. (1) Кожного разу, коли Спікер або Голова називає прізвище депутата відразу після вчинення порушення, яке полягає у зневажанні повноважень головуючого або у постійному й умисному створенні перешкод роботі Палати шляхом порушення регламенту чи в інший спосіб, тоді, якщо порушення вчинене таким депутатом у Палаті, Спікер негайно після внесення відповідної пропозиції ставить питання, "Про призупинення роботи депутата у Палаті"; а якщо порушення вчинене у комітеті у складі всієї Палати, голова негайно призупиняє засідання комітету і доповідає обставини Палаті, а спікер, після внесення відповідної пропозиції, негайно ставить те саме питання, так ніби порушення було вчинене у самій Палаті.

Рішення про дії на виконання цього параграфу, навіть якщо їм буде чинитися спротив, може прийматися після закінчення часу, відведеного для висловлення думок проти таких дій.

(2) Якщо хто-небудь з депутатів усувається від роботи згідно з пунктом (1) цього правила, його усувається на перший раз триває п'ять сесійних днів, на другий – двадцять, у тому числі в обох випадках враховується і день його відлучення, однак кожного чергового разу триває до тих пір, поки Палата не вирішить припинити усунення такого депутата.

(3) Одночасно можна називати прізвище лише одного депутата, крім випадку, коли два або більше депутатів разом знехтували повноваженнями головуючого.

(4) Якщо депутат або два чи більше депутатів, що діяли разом і були відсторонені згідно з цим правилом від роботи у Палаті, відмовляються підкоритися розпорядженню спікера після того, як згідно з його розпорядженням парламентський пристав кілька разів вимагав виконання такого розпорядження, спікер звертає увагу Палати на те, що застосування сили необхідне для забезпечення виконання його розпорядження, і депутат або депутати, названі ним як такі, що відмовилися підкоритися його розпорядженню, після цього без порушення жодних додаткових питань усуваються від роботи у Палаті на час до закінчення засідання.

(5) Усуваються від роботи у Палаті не звільняє цього депутата, від роботи у будь-якому комітеті з метою розгляду приватного законопроекту, до якого його було призначено до відсторонення усунення.

(6) Ніщо у цьому правилі не може застосовуватися з метою позбавлення Палати права здійснювати дії проти будь-якого депутата згідно зі старими звичаями.

44. Депутати, яким наказано залишити зал засідань на підставі Постійного правила № 42 (Порушення порядку), або яких відсторонили від роботи у Палаті згідно з Постійним правилом 43 (Порядок під час обговорення), негайно залишають межі Палати з дотриманням, однак (якщо йдеться про таких відсторонених депутатів) положень пункту (5) Постійного правила № 43 (Порядок

під час обговорення).

45. У випадку серйозного порушення порядку у Палаті спікер може, якщо вважає це за необхідне, перервати засідання Палати без порушення жодних питань або призупинити засідання на час, який він визначить.

45A. Спікер може оголосити на початку засідання у відповідь на будь-яку пропозицію або згідно з порядком денним, пов'язаним з державними справами, що він має намір закликати депутатів виступати не більше десяти хвилин під час їхнього обговорення або між певними годинами під час обговорення. Кожного разу, коли спікер робить таке оголошення, він може наказати депутатаві (крім міністра її величності, депутата, який говорить від імені лідера опозиції, або не більше одного депутата, призначеного лідером другої найбільшої опозиційної партії), який говорив понад десять хвилин, негайно повернутися на своє місце.

ВИТЯГИ З ПОСІБНИКА ДЛЯ ДЕПУТАТІВ “ЛОК САБГА” (НИЖНІЙ ПАЛАТІ) ПАРЛАМЕНТУ ІНДІЇ

43. Парламентська етика.

Норми, яких депутати зобов'язані дотримуватися у Палаті, з формально-юридичного погляду, відомі як “Парламентський етикет”. Вони спираються на регламент і порядок роботи у Палаті, а також на рішення, які час від часу приймаються Спікером. Нижче подається перелік деяких важливих норм парламентської етики, яких депутати повинні дотримуватися у Палаті:

1. Депутатаві слід з'являтися до Палати за кілька хвилин до (i) запланованого часу початку засідання, а це звичайно припадає на 11:00; (ii) часу, встановленого головою для відновлення засідання Палати після обідньої перерви.

Коли спікер займає у Палаті місце голови, чиновник оголошує про його прибуття такими словами: “Вельмишановні депутати, Вельмишановний спікер”. Як тільки спікер входить до Палати, депутати повинні припинити всі розмови, повернутися на свої місця і стати біля них. Депутати, які у цей час входять до Палати, повинні тихо стояти у проході між рядами, поки спікер не займе місце головуючого, і лише після цього повинні йти на свої місця;

2. Депутати повинні кланятися головуючому, коли входять до Палати або залишають її, а також коли сідають на свої місця або залишають їх.

3. Депутати можуть читати книжки, газети або листи, лише якщо це пов'язано з роботою Палати.

4. Депутати не можуть переривати виступ жодного депутата недисциплінованими чи непристойними висловами або галасом, або у будь-який інший недисциплінований чи непристойний спосіб.

5. Депутати не повинні виходити з Палати у той час, коли спікер виступає у Палаті.

6. Виступаючи у Палаті, депутат повинен залишатися на своєму звичайному місці.

7. Депутати, які не виступають у Палаті, повинні дотримуватися тиші.

8. Депутат не повинен заважати веденню засідання, свистіти чи переривати виступи і повинен утримуватися від побіжних коментарів під час виступу іншого депутата.

9. Депутати не повинні аплодувати, коли на будь-яку з галерей або до спеціальної ложі входить стороння особа.

10. Депутати не повинні вигукувати у Палаті гасел.

11. Депутат не повинен сидіти чи стояти спиною до головуючого.

12. У Палаті депутат не повинен самостійно наблизитися до головуючого якщо необхідно, він може передавати записки службовцям, що сидять за спеціальним столом.

13. У Палаті депутати не повинні носити або демонструвати будь-які значки.

14. Депутати не повинні приносити або демонструвати у Палаті зброю.

15. Депутати не повинні вивішувати у Палаті прапори, емблеми чи будь-які інші символи.

16. Депутат не повинен залишати Палату відразу після виголошення промови; чемність щодо Палати вимагає, щоб після

закінчення своїх промов депутати поверталися на свої місця і лише після цього, якщо це необхідно, залишали Палату.

17. Депутати не повинні поширювати в межах Палати будь-яку літературу, анкети, брошури, повідомлення для преси, листівки тощо.

18. Депутат не повинен, перебуваючи у Палаті, класти свого капелюха на стіл, приносити дошки для розміщення або написання документів, палити або входити до Палати, несучи верхній одяг, перекинутий через руку.

19. Депутат не повинен входити до Палати з ціпком, якщо спікер не дозволить цього з огляду на стан його здоров'я.

20. Депутат не повинен на знак протесту рвати у Палаті документи.

21. Депутати не повинні приносити або слухати у Палаті магнітофони.

22. Депутати повинні утримуватися в кулуарах від розмов або сміху, достатньо гучних, щоб їх було чути у Палаті.

[Правило 349]

23. Депутати не повинні стояти у проході Палати; вони повинні або сісти, або вийти.

24. Депутат не повинен "перетинати Палату", коли у ній відбувається засідання, тобто він не повинен проходити між місцем головування і депутатом, який виступає.

25. Під час засідання, якщо необхідно, депутат повинен швидко вийти через задні, найближчі до його місця двері, не порушуючи порядку у Палаті.

26. Депутати не повинні розмовляти один з одним, однак, якщо це конче необхідно, вони можуть це робити лише пошепки, щоб не порушити перебіг засідання. Розмови депутатів, хоча й не дуже чутні на відстані, все ж значною мірою заважають головуючому завдяки наявності спеціальних звукових пристроїв.

27. Коли Палата засідає, кожен депутат повинен заходити й виходити з неї, додержуючи правил пристойності і, щоб не порушити перебіг засідання у Палаті.

28. Два депутати не повинні стояти у Палаті водночас.

29. Виступаючи, депутат не повинен:

(I) згадувати будь-які фактичні обставини, щодо яких ще не винесене судове рішення;

(II) робити висловлювання особистого характеру, піддавати сумніву чесні наміри будь-якого іншого члена Палати, крім випадку, коли це вкрай необхідно для проведення обговорення, яке або стосується саме предмета суперечки;

(III) уживати образливі вислови щодо керування або роботи Парламенту, або будь-якого законодавчого органу штату;

(IV) піддавати сумніву будь-яке рішення Палати, крім пропозиції про його скасування;

(V) піддавати сумніву поведінку осіб, наділених вищою владою, крім випадку, коли обговорення має в основі пропозицію по суті, складену у належних формулюваннях;

Пояснення: слова "особи, наділені вищою владою" означають осіб, чия поведінка може обговорюватися лише на основі пропозиції по суті, складеній у належних формулюваннях згідно з Конституцією, або інших осіб, чия поведінка, на думку спікера, слід обговорити, спираючись на пропозицію по суті, складену у погоджених з ним формулюваннях;

(vi) уживати прізвище Президента з метою впливу на обговорення;

(vii) уживати слова зрадницького, підбурюючого або наклепницького змісту;

(viii) використовувати своє право на виступ з метою завадити роботі Палати;

(ix) згадувати сторонніх осіб на будь-якій з ґалерей;

(x) називати прізвища урядових чиновників;

(xi) читати письмову промову без попереднього дозволу головуючого;

(xii) звертатися до окремих членів Палати. (Необхідно звертатися до головуючого).

(30) Жоден депутат не повинен порушувати у Палаті питання про повідомлення, надіслане ним спікеріві або до секретаріату Лок Сабга, якщо спікер йому цього не дозволив. Якщо депутат не отримав ніякого повідомлення, він повинен виходити з того, що питання перебуває на розгляді спікера, або що спікер відхилив його.

Подання, передані депутатами з дозволу головуючого, фіксуються у протоколі засідань Палати.

31. Кожен депутат повинен повернутися на своє місце, як тільки Спікер підвівся і почав говорити, або вигукнув "До порядку", а також коли будь-який інший депутат отримав слово (тобто виступає з дозволу головуючого) або втрутився у перебіг обговорень, щоб порушити питання про порядок ведення засідання.

32. Депутатові забороняється читати промову за іншого депутата.

33. Бажано, щоб, наскільки це можливо, депутата не називали на прізвище, а, наприклад: "депутат, який щойно виступав", "депутат від ... виборчого округу", "депутат від ..." тощо. Якщо конче необхідно, може вживатися повне ім'я депутата.

34. Жоден депутат не повинен сперечатися з іншим депутатом під час виступу останнього. Втім він може через головуючого ставити запитання з метою отримання інформації від депутата, який має слово. Однак депутат, який виступає у Палаті з дозволу головуючого, не повинен без перестану перериватися іншим депутатом. Він вільний не поступатися місцем і продовжувати виступ, якщо його переривають не для порушення питання про порядок ведення засідання.

35. Слід уникати, наскільки це можливо, повторення аргументів попереднього промовця або своїх власних.

36. Жоден депутат не повинен звертатися із зали Палати до ґалерей, як і згадувати осіб, які там сидять, або посилатися на них, крім високих гостей з інших країн, про чію присутність у спеціальній ложі Палату повідомляє спікер. Оплески будь-якій особі, що сидить на ґалереї, неприпустимі.

37. З погляду процедури неприйнятно, щоб депутати, крім міністрів, давали із зали Палати поради чиновникам, які перебувають на відповідній ґалереї.

38. Документи, на які депутат посилався під час свого виступу і яких немає в інших депутатів, повинні бути підготовлені для того, щоб покласти їх на стіл Палати, якщо в цьому є потреба і головуючий дасть таке розпорядження.

39. Слід уникати висловлювань, що містять у собі інсинуації, та образливих і непарламентських висловів. Якщо головуючий визнає те чи інше слово непарламентським, його слід негайно взяти назад, не намагаючись при цьому влаштувати дебати з цього приводу. Слова й вислови, визнані непарламентськими, які головуючий розпорядився вилучити, не включаються до офіційного звіту про парламентське засідання. Щорічно складається перелік таких слів та висловів, яким можна користуватися у парламентській бібліотеці як довідковим матеріалом.

40. Від депутата, який має особистий, фінансовий або прями́й інтерес у питанні, що має вирішуватися Палатою, вимагається повідомити про свій інтерес, якщо він бере участь у роботі над цим питанням. Йому слід уникати висунення заперечень щодо подання ним голосу під час голосування.

[Правило 371]

41. Коли депутат виголошує свою першу промову, його не можна переривати.

42. Жодна промова, виголошена у Раджа Сабга (верхня палата), не повинна цитуватися у нижній палаті, хіба що це вочевидь офіційна урядова заява, викладена одним із міністрів.

Спікер може, однак, у відповідь на завчасно надіслане прохання дати депутатові дозвіл на цитування промови або посилання на виступи у Раджа Сабга, якщо вважає, що така лінія поведінки необхідна для того, щоб дати депутатові змогу розвинути питання привілею або процедури.

[Правило 354]

43. Заява, зроблена міністром на підставі протоколів, які є в його розпорядженні, повинна вважатися правильною. Виняток становлять питання порушене умисно для того, щоб заперечити її.

44. Депутат, проти якого у залі засідань Палати висунуто звинувачення особистого характеру, може з дозволу спікера дати пояснення, хоча це питання Палатою і не розглядається. У цьому випадку жодне суперечливе питання не повинно ставитися на обговорення і не повинно проводитися обговорення. Жодному депутатові не дозволяється робити заяви у формі особистого пояснення, крім випадку, коли копію заяви було ним достатньо завчасно подав спікеру у письмовій формі, і останній погодився з нею. Ужиті слова, звороти й вислови, які відсутні у заяві, схваленій спікером, не можуть включатися до протоколу Палати.

[Правило 357 і Настанова 115С]

45. Якщо яка-небудь заява приписується іншому депутатові, а той відмовляється від неї, спростування приймається без заперечень.

46. Спікер може наказати будь-якому депутатові, чия поведінка, на його думку, серйозно порушує порядок, негайно залишити Палату. Той депутат, якому наказано вийти, повинен відразу це зробити і не з'являтися до закінчення засідання у цей день.

[Правило 373]

47. Коли депутат критикує іншого депутата або міністра, останній має право вимагати присутності критика у Палаті, щоб почути його відповідь. Відсутність під час відповіді останнього є порушенням парламентської етики.

ВИТЯГИ З РЕГЛАМЕНТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Правило 109

Порядок у Палаті

1. Голова закликає до порядку кожного депутата, який його порушує під час засідання.
2. Якщо порушення повторюється, Голова знову закликає депутата до порядку, і цей факт заноситься до протоколу засідання.
3. Якщо вчиняється ще одне порушення, голова може відсторонити порушника з Палати до кінця засідання. Генеральний секретар з допомогою працівників служби безпеки Парламенту дбає про негайне ужиття цього дисциплінарного заходу.

Правило 110

Відсторонення депутатів

1. У випадках серйозного порушення порядку голова може, після офіційного сповіщення, негайно або не пізніше наступного засідання внести пропозицію винести вотум осуду, який автоматично тягне за собою негайне відсторонення з Палати і тимчасове відсторонення депутата терміном на 2-5 днів.
2. Парламент вирішує, коли вжити такий дисциплінарний захід: на засіданні, на якому відбулися відповідні події чи на одному із трьох наступних засідань. Винний депутат має право перед голосуванням бути заслуханим Парламентом. Час його виступу не може перевищувати п'яти хвилин.
3. Електронне голосування з приводу пропозиції про дисциплінарний захід провадиться без обговорення. Пропозиції, подані згідно з правилами 112(3) та 119(1), є неприйнятними.

Правило 111

Порушення порядку

Якщо порушення порядку у Парламенті можуть перешкодити роботі Палати, голова припиняє або призупиняє засідання на певний період, необхідний для відновлення порядку. Якщо він не може примусити, щоб його вислухали, він залишає місце головуючого, внаслідок чого засідання призупиняється. Засідання повторно скликається головою.