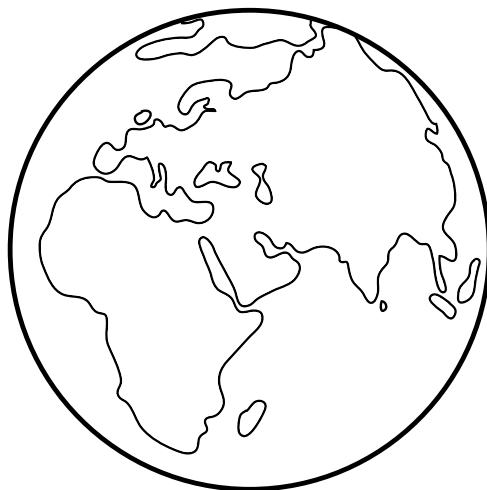


# А ЯК У НИХ?

СВІТОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРАКТИКИ



2016 р.

# ЗМІСТ

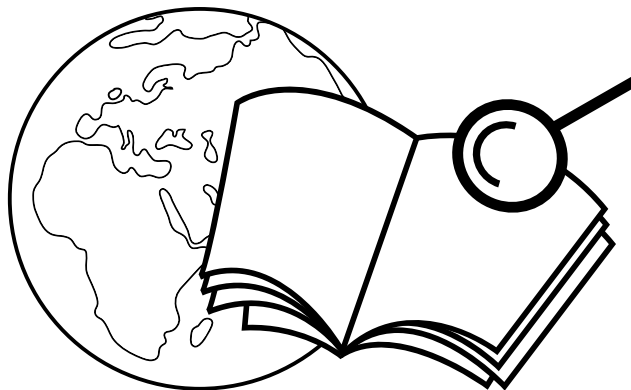
<b>ВСТУП</b>	<b>4</b>
<b>ПАРЛАМЕНТСЬКА ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ</b>	<b>5</b>
Суб'єкти законодавчої ініціативи	6
Різновиди законодавчих ініціатив	7
Як парламенти забезпечують якість законодавчих ініціатив?	8
Порядки денні пленарних засідань	10
Кворум під час голосувань	11
Голосування в Парламенті Великобританії	13
Зміни до конституцій країн світу	15
<b>ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ</b>	<b>18</b>
Робота парламентських комітетів у Литві, Польщі та Швеції	19
Парламентські комітети на виїзді	22
<b>ПАРЛАМЕНТ І ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ</b>	<b>24</b>
“Незалежні”. Про позафракційних і безпартійних парламентарів	25
Партійні перестрибування, флоркросинг	26
Внутрішньопартійна демократія	28
Комунікація парламентських партій із виборцями	31
Фінансування політичних партій країн Європи та США	33
Державне фінансування парламентських партій	36
Як звітують політичні партії за витрати державних коштів	39

<b>ВІДКРИТІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ</b>	<b>41</b>
Діяльність ЗМІ у парламенті	42
Можливості онлайн-моніторингу	44
<b>ДЕПУТАТСЬКА РОБОТА</b>	<b>47</b>
Парламентські помічники	48
Зарплати депутатів	50
Депутатські пільги у світі	54
Відпочинок та відпустки парламентарів	56
Діти депутатів у парламенті	58
Парламентські бібліотеки	60
Депутатська недоторканність	62
<b>ЕТИЧНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ ДЕПУТАТІВ</b>	<b>66</b>
Регулювання парламентської відвідуваності	67
Кнопкодавство: від заборон до легітимації	68
Лобізм у США та ЄС	70
Декларування статків народними депутатами	73
Декларування доходів та обмеження діяльності за межами парламенту	74
Дрес-коди парламентів країн світу: заборони і дозволи	77
<b>ПІСЛЯМОВА</b>	<b>79</b>

# ВСТУП

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

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





# ПАРЛАМЕНТСЬКА ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ

# Суб'єкти законодавчої ініціативи

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

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

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

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

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

Таким чином, найчастіше суб'єктом законодавчої ініціативи виступає уряд як відповідальний за

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

## Різновиди законодавчих ініціатив

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

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

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

## Як парламенти забезпечують якість законодавчих ініціатив?

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

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



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

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

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

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

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

# Порядки денні пленарних засідань

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

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

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

Національна асамблея **Франції** починає свою роботу з першого робочого дня жовтня та закінчує останнім робочим днем червня. Зазвичай кількість робочих днів за одну сесію не перевищує сто

двадцяти, згідно зі Статутом Національної асамблеї. Відповідно до французького законодавства також можна скликати позачергову сесію за ініціативи прем'єр-міністра або парламентської більшості з окремо визначеного питання.

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

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

## Кворум під час голосувань

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

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

про вибори тощо), врахувати інтереси опозиції при вирішенні певних категорій питань (про прийняття деяких законів, окремих кадрових рішень тощо), а також вирішити проблему відсутності депутатів на засіданнях парламенту.

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

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

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

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

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

В європейських країнах, де залишились елементи монархії, у конституціях та парламентських регламентах прописані запобіжники щодо звуження прав монарха та членів королівської сім'ї. Зокрема, у **Данії та Швеції**, хоча зазвичай рішення приймаються простою більшістю від загальної кількості членів парламенту. Питання, які стосуються монарха та його прав, вирішуються 5/6 від загального складу парламенту. У **Нідерландах** рішення розглядаються та ухвалюються палатами лише за умови присутності на відповідних засіданнях палат більшості від їхнього складу. Однак за конституцією лише

двома третинами від присутніх на засіданні членів приймаються закони, якими окремі особи виключаються з переліку спадкоємців престолу, затверджується обсяг видатків на утримання монарха та членів його родини.

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

## Голосування в Парламенті Великобританії

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

### Голосування в Палаті лордів

Після обговорення питань та поправок лорд-спікер (чи його заступник) ставить членам Палати лордів запитання: «Всі, хто підтримує таку думку, нехай скажуть "Згоден". Хто проти – нехай скажуть "Не згоден"». Якщо лорди викрикнули одногосно "Згоден" чи "Не згоден", тоді рішення прийнято. Якщо голоси різні, тоді лорд-спікер робить оголошення: "Звільнити місце біля бар'єра", – і починається голосування ("division" – розподіл). Дзвонять у дзвіночок, яким оголошують про початок голосування. Через три хвилини, протягом яких кожна сторона назначає свого представника для підрахунку голосів, лорд-спікер знову задає питання: «Всі, хто підтримує цю думку, нехай скажуть "Згоден". Хто проти, нехай скажуть "Не згоден"». Якщо є голоси як незгодних, так і згодних, то лорд-спікер оголошує: "Ті, хто згоден, ідіть направо від трону. Ті, хто не згоден, ідіть наліво". Члени палати проходять через коридор і стають на сторону відповідно до свого рішення. У цей час представники сторін,

призначені для підрахунку, рахують голоси. Клерк оголошує результати голосування представнику сторони, яка перемогла, і передає результати лорд-спікеру. Останній зачитує результат голосування: "Згідних проголосувало стільки-то, незгідних проголосувало стільки-то. Таким чином, перемогли згідні чи незгідні".

## **Голосування в Палаті громад**

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

## **Цікаво: У Британії слово "aye" замінили на "yea" 200 років тому ("так" англійською "yes"). У свою чергу, "yea" до цього часу залишилось у США.**

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

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

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

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

Клерки парламенту нотують імена тих, хто проголосував, і як вони проголосували, а представники рахують, скільки членів парламенту стало на їхню сторону. Такого поняття як "утримався" немає. Член парламенту або голосує, або не голосує. Також можливі випадки голосування і "Так", і "Ні" одним членом парламенту, аби таким чином показати своє утримання від прийняття рішення. Також, якщо член парламенту проголосував помилково і якщо залишився час, він може ще раз проголосувати.

Після восьми хвилин спікер оголошує "Закрити двері". Члени парламенту, які не повернулись у залу засідань до цього часу, вже не можуть віддати свій голос. Тоді представники рахують тих, хто став наліво чи направо. Після цього вони підходять, вклонившись, до спікера. Представник оголошує ре-

зультати. Клерк передає їх спікеру. Той оголошує результати і переходить до розгляду наступного питання.

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

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

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

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

## Зміни до конституцій країн світу

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

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



туцій інших штатів, у 40 – Конституції США). Вона містить понад 340 тисяч слів, і більшість з них – це поправки.

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

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

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

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

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

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

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

Парламент **Італії** може змінювати конституцію. Відповідний законопроект повинен набрати більшість голосів парламенту, а також бути повторно підтриманий після 3 місяців. Тоді, якщо дві третини депутатів та дві третини сенаторів голосують "за", то законопроект набирає чинності. У випадку підтримки тільки Палатою, має відбутись референдум, який можливий, якщо 500 тисяч людей чи одна п'ята



членів Палати, чи 5 з 20 регіональних легіслатур вимагають цього через три місяці після погодження. Більшість поправок до конституції були прийняті парламентом. Тільки в 2001 та в 2006 роках питання дійшло до референдуму. Саме в 2001 році, коли зміна стосувалась посилення влади регіонів, поправка була проголосована на референдумі.

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

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

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

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

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

У **Киргизії** спроби внесення змін до конституції викликали обурення громадськості, а сам текст – критику Венеціанської комісії. Нова редакція цього документа була прийнята в 2010 році з мораторієм на її зміни протягом 10 років. Однак уже зовсім скоро почали говорити про внесення поправок до основного закону країни (право голови уряду відправляти у відставку міністрів, позбавляти мандата депутатів, які "не виправдали довіри", зняття недоторканості з депутатів, які раніше понесли кримінальну відповідальність та ін.). У липні 2015 року президент Киргизії попросив відкласти конституційну реформу і парламент своїм рішенням підтримав цю ініціативу.

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



# ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ

# Робота парламентських комітетів у Литві, Польщі та Швеції

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

## Литва

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

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

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

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

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

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

## Польща

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

Разом з тим за кількістю депутатів, які у них працюють, комісії поділяються на три групи: великі, середні та малі. У польському парламенті функціонує 10 великих комісій, по 8 середніх та малих комісій, а також 3 комісії з окремих питань (Комісія з питань діяльності спеціальних служб, Комісія з питань Європейського Союзу та Комісія з питань депутатської етики). Окрім цього, для кожного депутатського клубу<sup>1</sup> в Сеймі визначено максимальну кількість депутатів, які можуть входити до великих, середніх та малих комісій. Наприклад, провладний клуб "Право і справедливість", який нараховує 234 депутати, у великій комісії може мати до 20 депутатів, у середній – до 14, у малій – до 9. Найбільший опозиційний клуб "Громадянська платформа", що має у своєму складі 133 парламентарі, у великій комісії може мати максимум 12 депутатів, у середній – 8, у малій – 5.

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

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

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

---

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

розглядалося відповідне питання); інші пропозиції, що надходили до комісії від міністерств та інших державних установ (усі пропозиції поділені на категорії: розглядаються, відкликані або не прийняті, робота над зверненням триває); звіти по засіданнях комісії (стенограм); ухвалені рішення комісіями щодо розглянутих законопроектів та звернень, які надійшли від міністерств та інших державних установ; ухвалені дезидерати<sup>2</sup>; анонси чергових і позачергових засідань комісії. Окрім цього, на сайті Сейму розміщено форму для зворотного зв'язку з комісією.

## Швеція

У парламенті Швеції, Риксдазі, функціонує 15 комітетів. На даний момент у складі кожного комітету працює по 17 депутатів. Їхній кількісний склад визначається парламентом після кожних виборів. Комітет завжди має складатися з непарної кількості членів, щонайменше з 15 осіб. Місця у ньому для кожної партії розподіляються пропорційно, відповідно до кількості здобутих нею мандатів на останніх парламентських виборах. Також кількість місць у комітетах пропорційно поділена між провладними та опозиційними партіями. Так, у результаті парламентських виборів 2014 року Соціал-демократична партія здобула перемогу та отримала право сформувати новий уряд. Соціал-демократична партія (113 мандатів) та Зелена партія (25 мандатів), які разом мають 138 депутатів, сформували коаліцію в Риксдазі та уряд меншості<sup>3</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Парламентські комітети на виїзді**

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

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

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

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

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

У **російському** законодавстві прописано, що засідання комітетів Держдуми проводяться за необхідністю, але не рідше, ніж двічі на місяць. Таких комітетів є 30. Депутат зобов'язаний бути присутнім, але, коли має поважні причини відсутності, може делегувати свій голос іншому колезі з Держдуми. Для з'ясування фактичного стану справ чи суспільної думки з різних питань, які є у їхньому віданні, комітети можуть проводити слухання, конференції тощо, і вони, за необхідності, можуть відбуватись в суб'єктах Федерації.

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

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

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



# ПАРЛАМЕНТ І ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ



# “Незалежні”. Про позафракційних і безпартійних парламентарів

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

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

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

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

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

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

дається право на штат працівників, ініціювання розслідувань тощо, – неконституційні. Він також наголошував, що парламент порушив його особисті права, забравши забезпечення та позбавивши місця в комітеті. Суд частково задовільнив його вимоги, надавши час для промов та місце в комітеті. Члени **Європарламенту**, які не входять до офіційних парламентських політичних груп, називаються "non-inscrits". Вони можуть бути членами партій, але для того, щоб сформувати групу в Європейському парламенті, потрібно 25 членів Європарламенту з 7 країн. Лише у такому разі є можливість отримати фінансування та місця в комітетах. Групи незалежних депутатів (так звані Технічні групи незалежних членів парламенту) не дозволені. Будь-які 40 парламентарів можуть номінувати кандидатури Президента Європарламенту та на інші керівні посади. Однак тільки представники політичних груп долучені до формування порядку денного засідань. Один позафракційний депутат теж може бути запрошений, але без права голосу. Члени парламенту, які не входять до політичних груп, рідко претендують на посади в комітетах, також час для виступу розподіляється між ними за залишковим принципом.

## Партійні перестрибування, флоркросинг

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

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

Законодавством **Великобританії** не передбачено автоматичних довиборів у випадку, якщо парламентар змінює свою партійну приналежність. Так було вирішено ще у XVIII столітті, коли член пар-

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

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

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

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

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

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

врешті закінчив роботу в асамблеї в статусі незалежного парламентаря.

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

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

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

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

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

## Внутрішньопартійна демократія

### Україна

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

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

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

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

## **А як у них?**

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

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

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

Процедури внутрішньопартійної демократії встановлюються кожною партією самостійно, включені до їхніх статутів або ж функціонують неформально. Зазвичай владні органи в демократичних державах не втручаються у внутрішні справи партій, щоб не порушити свої тривалі ліберальні традиції (Великобританія, США, Австралія). Однак все ж таки у деяких країнах роль держави є активнішою і внутрішнє функціонування партій частково регулюється законодавством (Німеччина, Іспанія, Ве-

несуела, Португалія). Таке правове регулювання може включати в себе правила відбору кандидатів на виборні посади, внутрішні вибори на керівні партійні посади або питання представництва жінок (Бельгія, Франція, Венесуела) та меншин в керівництві партії. Законодавче регулювання внутрішньопартійних процедур може бути неефективним у разі низької демократичної культури в країні. Так, у Нігерії у конституції записаний обов'язок проводити вибори партійних лідерів, однак це правило найчастіше ігнорується, залишаючи при партійній владі незмінних "хрещених батьків" (засновників чи лідерів партії).

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

### **Як стати кандидатом у депутати від Консервативної партії Великобританії?**

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

1. Реєстрація у центральному офісі партії, яка включає заповнення детальної реєстраційної форми та надання трьох рекомендаційних листів. Для реєстрації, кандидату необхідно бути членом Консервативної партії впродовж не менш як 3 місяців.
2. У разі, якщо досвід і рекомендації кандидата відповідають вимогам, його чекає запрошення на Раду з парламентської оцінки (Parliamentary Assessment Board (PAB)), яка триває близько 5 годин. Організаційний збір – 250 фунтів стерлінгів за витрати партії на проведення оцінки кандидата. На Раді кандидат проходить спеціальний розроблений психологами тест, який включає групові заняття, де визначається, як він здатен комунікувати з іншими, вирішувати різні завдання і проблеми, систематизувати інформацію і розставляти пріоритети. Також передбачається проходження інтерв'ю з провідними партійними членами та депутатами від партії, яке покликане оцінити компетенцію кандидата як потенційного депутата. Під час відбору найбільш важливими є такі якості: а) комунікаційні здібності та вміння спілкуватися з людьми; б) інтелект; в) лідерські навички; г) стійкість та мотивація; д) переконання та цінності.
3. Внесення успішного кандидата в Затверджений список парламентських кандидатів від партії.
4. Надсилання резюме та заповнення заяви до локальних партійних організацій, які шукають

- кандидатів, з пропозицією балотуватися на виборах від їхнього округу.
5. Проходження інтерв'ю, на якому треба зробити коротку презентацію та відповісти на питання місцевих партійних активістів. Щоб досягти успіху, часто доводиться подаватися до різних партійних осередків у багатьох, навіть найвіддаленіших куточках країни.
  6. Затвердження кандидата на сесії місцевої партійної організації шляхом голосування простою більшістю.

## Комунікація парламентських партій із виборцями

**У демократично розвинутих країнах світу партійна комунікація та поширення світоглядних ідей партії здійснюються переважно через мас-медіа: друквані видання, телевізійні канали та радіо. Останнє десятиліття поширеним є використання нових інформаційно-комунікаційних каналів, таких як офіційні веб-портали, соціальні мережі, інтернет-канали та радіо, авторські блоги.**

Політику партійної та політичної комунікації регулює національне законодавство про партії, вибори та медіа, де викладене правове регулювання механізмів комунікації, особливо під час виборчої кампанії. Зокрема, за Рекомендаціями Венеціанської комісії (Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties, 2013) в нормативно-правових актах мають бути чітко прописані процедури збору коштів на партійну діяльність, умови розміщення політичної реклами в засобах масової інформації та правила проведення виборчої кампанії.

**Рівень політичних культури та освіти громадян** також має велике значення в партійній комунікації. Наприклад, залежно від прийнятих культурних норм, виборча кампанія може акцентувати увагу на особистих зустрічах з виборцями та тісному спілкуванні з кандидатами (США) або навпаки, комунікація відбувається більше дистанційно через розміщення політичної реклами в газетах, на радіо та телебаченні (Україна). Наприклад, у США та Великобританії великою популярністю користуються партійні з'їзди та дебати, тому їх завжди транслюють національні канали; у Латинській Америці електорат мобілізують через масові мітинги, а в Скандинавських країнах та Західній Європі акцент роблять на влучних партійних лозунгах та зовнішній рекламі.

**Головною метою політичної комунікації є інформування, переконання та мобілізація електорату.** Для ефективної взаємодії з виборцями партії заздалегідь визначають конкретні цілі. Це може бути підвищення впізнаваності партійного бренду та лідерів, донесення партійних повідомлень, виборчих пріоритетів, ідеологічної платформи. Також велика увага приділяється каналам кому-

нікації та цільовій аудиторії (стать, вік, соціальний статус тощо).

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

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

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

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

Для залучення більш широкої аудиторії та виборців, що ще остаточно не визначилися за кого голосувати, використовують **непрямі канали комунікації.** На них партія не має безпосереднього впливу та не може за їх допомогою відкрито рекламувати себе. Вони включають прес-конференції, інтерв'ю спікерів партії засобом масової інформації, брифінги, участь у теле- та радіопрограмах, коментарі подій. Громадськість зазвичай більш довірливо ставиться до непрямих каналів, адже інформація проходить своєрідний журналістський фільтр, мінімізуючи агітаційно-пропагандистську складову. Через непрямі канали партії намагаються більш "вишукано" подати відомості про свою діяльність та мету. Разом прямі й непрямі канали зв'язку дозволяють як мобілізувати існуючий електорат, так і залучити голоси нових прихильників, що дозволяє підтримувати вертикальну та горизонтальну партійну мережу.



# Фінансування політичних партій країн Європи та США

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

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

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

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

Пожертви від 5 тисяч фунтів до національних партій мають бути задекларовані, для місцевих політичних сил ця межа становить тисячу фунтів. Партія Уельсу (Плайд Кімру), яка виступає за незалежність Уельсу в складі Європейського Союзу, фінансується за рахунок пожертв та членських внесків. До речі, сайт партії, як і сайт Виборчої комісії, можна читати кімрською мовою (уельською). Робота партії переважно полягає в участі у виборах, підтримці своїх депутатів на всіх рівнях. “Партія зелених” Шотландії, окрім членських внесків, отримує фінансування завдяки продажу різного брендового краму в своєму онлайн-магазині.

“Партія зелених” у Британії – єдина велика політична партія, яка отримує більшість фінансування через членські внески, що покриває її витрати. Державне фінансування в розмірі 2 мільйонів фунтів щорічно отримують парламентські партії. Розподіл грантів відбувається через відкритий конкурс, на який партії мають подавати свої заявки щодо політичних досліджень. Державне фінансування на адміністративні витрати мають опозиційні партії. Така практика у Палаті громад отримала назву “Гроші

Шорта" (гра слів "Short money") і розпочалась у 1975 році. Програма передбачає щорічне фінансування партій. Назву отримала на честь її ідеолога Едварда Шорта. На такі кошти можуть розраховувати всі опозиційні партії у Палаті громад, які отримали як мінімум два місця чи більше 150 тисяч голосів на попередніх загальних парламентських виборах. Гроші можуть використовуватися на парламентську діяльність партії, на подорожі та супутні витрати, на утримання офісу. Також партії, які мають двох чи одного члена парламенту, одного члена Європарламенту, можуть розраховувати на так звані "гранти розвитку". Такі самі гранти можуть отримати члени Палати лордів та Шотландського парламенту.

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

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

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

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

У **Німеччині** політичні партії фінансуються за рахунок членських внесків, пожертв та державного фінансування. Кошти для різних партій вираховуються відповідно до кількості голосів, набраних цією партією на попередніх виборах. У тій же Німеччині є сплата державою близько 85 євроцентів за голос кожного виборця, який проголосував за партію, до перших 4 млн голосів, а від 4 млн ця сума зменшується. Також держава доплачує за залучені до партії кошти. Саме держава є одним із най-

важливіших спонсорів функціонування партій у Німеччині. Та, щоб отримати кошти, потрібно дотримуватись строгої фінансової звітності. Такі вимоги вироблені "гірким досвідом", коли найбільші партії Німеччини (Соціал-демократична партія та Християнсько-демократичний союз) на початку 2000-х років потрапили в гучний скандал із фінансуванням партій в обхід партійної каси та фінансових звітів. Тоді великі суми грошей брались готівкою. Відтепер готівкою можна отримати до 1 000 євро.

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

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

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

Партія організовує конференції, зустрічі, акції. У її з'їздах участь можна брати онлайн. У травні 2015 року її активісти провели акцію проти шпигування в інтернеті. Цікаво, що політичним директором партії певний час була киянка Марина Вайсбанд, яку в січні 2013 року було визнано найсексуальнішою жінкою-політиком за версією німецького видання Playboy. Партію заснували молоді люди зі сфери ІТ, які її фінансували раніше. Тепер же до партії вливаються представники з націоналістичними поглядами. І через скандали з посиленням націоналістичного крила у партії вона покинула структуру. Зважаючи на те, що партія наголошує на відкритому доступі до інформації в інтернеті, виступає проти Закону про авторські та суміжні права, ситуація, яка склалась з однією з лідерок партії Юлією Шрамм, викликала великий ажіотаж. Зокрема, вона випустила книгу "Клікни мене. Зізнання інтернет-експібіціоністки". Коли ж книга стала популярною, Юлія розпочала боротьбу за свої авторські права, чим викликала осуд як у партійців, так і в інтернет-користувачів.

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

Цікавим був протест однієї з лідерок непарламентської Партії вільних громадян. Есетр Капланкова

виступила проти податкової політики діючої влади. Вона роздягнулась перед камерами, прикриваючи груди газетою.

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

У **Росії** на державне фінансування можуть розраховувати ті партії, які отримали більше 3% на виборах (прохідний бар'єр – 5%). У 2012 році фінансування збільшили вдвічі – з 25 до 50 рублів за кожен голос, отриманий під час федеральних виборів.

Партія “Громадянська платформа” зайняла перше місце за результатами останніх виборів серед непарламентських партій Росії. Фінансування – від олігарха Михайла Прохорова. Організуються благодійні та освітні проекти для прибічників партії. У березні 2015 року в партії стався розкол через ситуацію в Криму та участь деяких партійців у русі “Антимайдан”.

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

## Державне фінансування парламентських партій

**Існує три типи джерел фінансування партій:**

- 1. Власні кошти** – членські внески, прибутки отримані у формі дивідендів від заснованих політичною партією ЗМІ, доходи від видавничої діяльності тощо.
- 2. Приватне фінансування** – добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб у грошовій та негрошовій формах. Негрошова пожертва – це, до прикладу, передача партії майна: матеріальних об'єктів, будівель та споруд, машин, обладнання, транспортних засобів, паїв, цінних

паперів, нематеріальних активів, об'єктів права інтелектуальної власності, цілісних майнових комплексів, майнових прав, а також надання безоплатно або за цінами нижче ринкових товарів, робіт, послуг та інших цінностей.

### **3. Державне фінансування.**

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

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

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

**Пряме державне фінансування політичних партій може здійснюватись у двох формах:**

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

#### **Грузія**

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

#### **Польща**

Партійні активи можуть складатися з членських внесків, подарунків, спадщини, заповіданого май-

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

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

### **Німеччина**

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

### **Політичні партії в рамках державного фінансування щорічно отримують:**

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

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

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

- Ті партії, що порушили дедлайн, не отримують держфінансування в наступному році.

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

## **Як звітують політичні партії за витрати державних коштів**

Правове регулювання фінансування політичних партій є гарантією їх незалежності від надмірного впливу донорів; забезпечує можливість усім учасникам передвиборчих перегонів відкритої конкуренції, відповідно до принципу рівності можливостей з прозорим політичним фінансуванням. Фінансування політичних партій – це форма політичної участі, тому законодавство має заохочувати помірні внески та обмежувати надмірно великі вклади, щоб забезпечити від зовнішнього політичного тиску. За Рекомендаціями Венеціанської комісії та ОБСЄ політичні партії потребують регулярного фінансування, як під час, так і в період між виборчими кампаніями. Правила фінансування політичних партій мають засновуватись на принципах, рекомендованих Парламентською асамблеєю Ради Європи: баланс між державним та приватним фінансуванням; чіткі критерії розподілу державної допомоги партіям; встановлення межі для партійних видатків на виборчі кампанії; прозора та регулярна звітність за уніфікованою формою, що включає облік прибутків та витрат, боргів та активів; регламентація здійснення пожертв та дарунків; незалежний орган аудиту та моніторингу за діяльністю партій, встановлені санкції для порушників.

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

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

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

Відповідно до принципу прозорості й відкритості фінансові звіти політичних партій мають бути публічними для ознайомлення громадськості. Крім фінансових звітів, політичні партії іноді мають надавати інші звітні документи: звіти про партійне майно (**Німеччина**), протоколи внесків (**Австрія, Іспанія**), бюджет партії (**Італія**), відомості про доходи та витрати, пов'язані з виборчими кампаніями (**США, Великобританія, Канада**). Відповідальність політичних партій за фінансові порушення та зловживання зазвичай достатньо сувора. В основному це штрафні санкції, вилучення неправомірно отриманих сум і майна на користь держави, а в деяких країнах – позбавлення партії права на отримання державних дотацій (**Франція**) та позбавлення волі винних осіб (**Італія**).





# **ВІДКРИТІСТЬ** ПАРЛАМЕНТУ

# Діяльність ЗМІ у парламенті

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Можливості онлайн-моніторингу

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

В інших парламентах **Європи**, зважаючи на різні культурні та історичні відмінності та інакшу

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

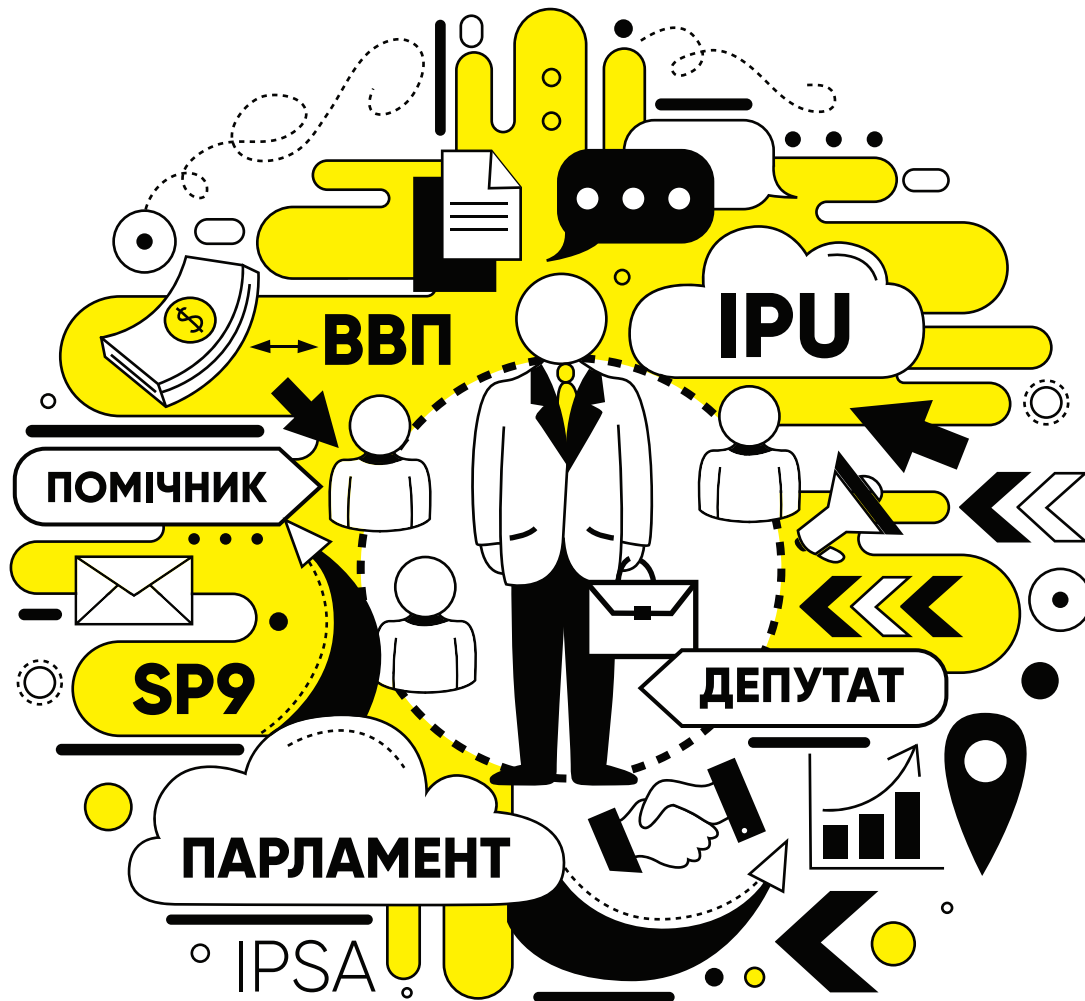
У **Балтійському регіоні (Естонія, Латвія, Литва)** сайти парламентів є достатньо простими у користуванні, доступні не тільки англійські версії, наявний також переклад російською мовою, у тому числі законодавства. Так, наприклад на сайті Рійгікогу (**Естонія**) можна проглянути порядок денний усіх засідань,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

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

На офіційному сайті Парламенту **Великобританії**, окрім законів і законопроектів, прикріплюється цілий пакет супровідних документів, серед них: пояснювальна записка, що включає в себе

короткий огляд законопроекту, опис передумов запропонованої політики, зокрема законодавчих; умови територіального поширення; експертні коментарі до окремих положень законопроектів; історія виникнення білля, фінансових наслідків, парламентського затвердження фінансових витрат та зборів; підтвердження сумісності з Європейською конвенцією з прав людини.

Часто до законопроектів долучають окрему аналітику щодо оцінки впливу їх прийняття (фінансовий, соціальний вплив, наслідки для бізнесу, профспілок та окремих груп); суміжні документи, які стосуються поправок до них. Якщо дія майбутнього закону буде поширюватися на всю територію Великобританії, додаються законодавчі погоджувальні рішення від парламентів Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу. До попередніх версій законопроектів також можуть долучати інформаційні довідки по окремих поняттях проектів законів; суміжні до теми меморандуми, які підсилюють вагу законопроекту; кейс або дослідження, де проводився аналіз законопроекту чи його наслідків; договори про корпоративні домовленості, що допоможуть впровадити майбутній закон. Окремо слід відзначити роль дебатів у **англо-саксонській культурі** під час розгляду біллів, що налічує вікову історію, тому зараз у Великобританії відкривають навіть окремі онлайн-портали для того, щоб слідувати за парламентськими дебатами та аналітикою до них. Як можна прослідкувати, парламенти багатьох країн сумлінно ставляться до надання ґрунтовних відомостей про законотворчу роботу та широкої можливості спостереження за законодавчим процесом, що полегшує розуміння політичної ситуації не тільки у пересічних громадян, а й у експертів, стейкхолдерів, аналітиків, надає змогу усвідомити цілісну картину прийняття рішення.



# ДЕПУТАТСЬКА РОБОТА

# Парламентські помічники

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

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

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

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

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

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



скільки працюватиме помічник. Якщо в округах асистенти займаються переважно місцевими заходами, медіа, то вестмінстерський офіс виконує парламентську роботу.

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

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

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

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

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

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

У **США** інформація про помічників конгресменів теж є публічною. Бюджет на оплату таких працівників розподіляється відповідно до населення штату (сенатори з Каліфорнії, яка є найбільшим штатом, отримують більше грошей за сенаторів з Вайомінгу). Члени парламенту можуть самі вирішувати, як будуть розподіляти кошти на центральний офіс чи офіс у штаті. До прикладу, 535 конгресменів мають близько 10 тисяч помічників. На сайті [congressional-staff.insidegov.com](http://congressional-staff.insidegov.com) можна знайти інформацію про

кожного помічника, його зарплатню, кошти, а на сайті [house-disbursements.findthebest.com](http://house-disbursements.findthebest.com) – в порівнянні побачити, скільки конгресмен витратив на асистентів та інші потреби.

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

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

## Зарплати депутатів

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

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

У більшості країн депутатські зарплати визначаються відповідно до різних показників, переважно це шкала окладів державних службовців (**Чехія, Фінляндія, Нова Зеландія, Угорщина, Нідерланди, Данія, Польща**), трохи рідше – міністерські чи урядові зарплати (**Япо-**

**нія, Угорщина, Чилі, Росія**). У деяких країнах (**Великобританія, Намібія, Бутан**) питанням визначення зарплат опікуються спеціальні незалежні органи.

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

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

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

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

**Сингапур** – лідер серед країн світу із залучення до обрахунку зарплат депутатів показників їхньої результативності в економічному вимірі. Легендарний очільник країни Лі Куан Ю на початку прем’єрства зберігав свою зарплату на найнижчому рівні (близько 3,5 тис. дол./рік), щоб дати суспільству сигнал, що кожен повинен жертвувати та тяжко працювати на благо країни у її важкі часи. Коли у 70-х роках Сингапур вийшов з економічної кризи, то зіштовхнувся з проблемою відтоку найкращих державних службовців та депутатів у приватний сектор. Це стимулювало владу утворити спеціальний орган щодо визначення по-

літики формування зарплат парламентарів і чиновників, зокрема відповідно до показників розвитку державної економіки. Наразі оплата депутатської праці в Сингапурі прив'язана до так званої шкали SR9 (Administrative Service SR9 Grade): депутати отримують 56% щорічного пакету виплат SR9, розмір якого, у свою чергу, залежить від темпів зростання ВВП.

### **Цікаво:**

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

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

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

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

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

## Величина зарплат депутатів

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

ПРИМІТКИ:

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

\*\* розраховано за курсом 8 грн/дол.

\*\*\* за курсом – 13 грн/дол.

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

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

## Депутатські пільги у світі

Як правило, набір додаткових виплат для парламентарів є доволі стандартним для різних країн. Вони поділяються на два типи – **фіксовані щомісячні виплати** на виконання депутатських функцій та **відшкодування витрат**, які прив'язані до конкретних сум, що були витрачені на певні потреби.

Як і в Україні, депутати більшості демократій мають право на власний офіс у будівлі парламенту та, трохи рідше, на приміщення у своєму окрузі, на оплачуваних з державних коштів асистентів (у **Бельгії** – право на одного помічника, у **Австрії** – на трьох). Житлом забезпечуються зазвичай спікери парламентів (**Франція, Бельгія**), у більшості ж випадків держава надає (іноді – лише на час сесійних засідань) безкоштовні приміщення для депутатів, які орендуються або перебувають у власності держави (**Швеція, Словаччина, Словенія, Румунія, Туреччина, Ізраїль**).

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

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

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

### **Депутатські пільги у Швеції**

Як і у інших європейських країнах, у Швеції існує підвищений інтерес до витрат на депутатське життя – адміністративний відділ парламенту отримує в середньому від 3 до 4 запитів на тиждень щодо питань, які стосуються розподілу грошей шведських платників податків на потреби народних обранців.

Шведські депутати, які живуть далі ніж за 50 км від центру Стокгольма, мають право на безкоштовну оренду будинку, який перебуває у власності держави. У Стокгольмі є близько 250 таких квартир. Однак лише парламентські партії вирішують, які саме їхні члени будуть користуватися цією пільгою, потім подають заявку з прізвищами тих, хто претендує на таке окреме приміщення. Типова квартира для депутата має 40 – 50 квадратних метрів та стандартну обстановку, за її ремонт і справність техніки відповідає держава. Парламентарі також мають право поселитися разом зі своїми сім'ями, але за це вони мають платити щомісячну фіксовану ренту.

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

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

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

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

## Відпочинок та відпустки парламентарів

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

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

У **китайському** парламенті питання відпустки неактуальне через специфіку роботи. По-перше, там засідає більше 15% мільярдерів. По-друге, Китайське народне зібрання представників складається з 2 987 членів. Збираються вони на кілька днів раз на рік (переважно навесні на 10 – 14 днів).

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

Громадяни скаржаться на те, що парламентарі в країнах Європи мало працюють. Так, у **Франції**



президент нарікав на те, що парламент працює не надто швидко, що має канікули, як діти у школі, хоча повинен працювати.

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

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

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

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

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

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

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

інші службовці Держдуми, помічники депутатів, на яких не вистачає путівок.

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

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

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

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

## Діти депутатів у парламенті

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

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

**Цікаво: 3 2010 року Європейський парламент став центром уваги для фотографів, коли італійська**

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

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

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

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

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

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

Також скандальним був випадок у Палаті громад **канадського** парламенту в 2012 році, коли депутатці

з Квебеку Сані Хассані сказали забрати тримісячного сина із зали засідань, поки слухалось питання щодо легалізації носіння зброї.

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

## Парламентські бібліотеки

### США

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

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

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

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

### **Бібліотека Палати представників (House Library)**

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

- більше 200 тис. друкованих джерел;

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

## **ВЕЛИКОБРИТАНІЯ**

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

### **Бібліотека Палати лордів**

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

### **Бібліотека Палати громад**

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

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

Етапи розвитку бібліотеки:

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

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

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

Бібліотека:

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

## Депутатська недоторканність

**Депутатська недоторканність** ("імунітет", "свобода від арешту", "звільнення від відповідальності") надає можливість притягнути парламентаря до відповідальності за його політичну діяльність, навіть якщо вона має ознаки злочину чи правопорушення. Імунітет покликаний надавати незалежність та свободу депутату для безперешкодного здійснення своїх обов'язків. В Європі більшість національних правничих систем надають подвійний захист для членів парламенту:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Особливості зняття депутатської недоторканності**

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

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

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

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



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

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

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

### **Міжнародний досвід зняття депутатського імунітету**

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

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

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



# ЕТИЧНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ ДЕПУТАТІВ

# Регулювання парламентської відвідуваності

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

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

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

У Сеймі **Польщі** депутат перед кожним засіданням підтверджує свою присутність особистим підписом. У випадку відсутності на більш ніж третині засідань на наступні 3 місяці його зарплата також зменшується на третину. У **Молдові**, у свою чергу, парламентар, пропустивши без поважної

причини три засідання протягом місяця, наступного місяця отримує лише половину заробітної плати.

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

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

## Кнопкодавство: від заборон до легітимації

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

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

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

Під час голосування в Раді Федерації Росії її член має один голос. Також, відповідно до Регламен-

ту Ради, відсутній з поважних причин її член, може висловити свою позицію з будь-якого питання порядку денного в заяві на ім'я голови, що відображається в стенограмі.

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

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

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

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

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

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

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

**ЦІКАВО:** Окрім особистого голосування шляхом словесної підтримки "Так" чи "Ні", у Парламенті Нової Зеландії можливе партійне голосування. Процедура передбачає опитування головуючих лідерів партій чи членів парламенту, делегованих у таких випадках лідером, і голоси зараховують відповідно до кількості членів партії в парламенті. Якщо хтось з останніх не підтримує рішення своєї політичної сили, він може проголосувати проти.

В Європарламенті голосування відбувається шляхом підняття рук під час пленарних засідань. Президент визначає більшість у кожному окремому випадку. Якщо ж кількість рук важко порахувати або головуючий сумнівається в кількості, то для чіткого результату використовують електронне голосування.

# Лобізм у США та ЄС

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

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

Види діяльності професійних лобістів у парламенті:

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

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

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

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

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

Реєстрація лобістів є електронною і до неї відкритий громадський доступ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# Декларування статків народними депутатами

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

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

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

## Великобританія

У Великобританії декларування своїх статків депутатами відбувається щороку. Контролем за своєчасною подачею декларацій займається Office of the Public Guardian (OPG). Форма подачі є стандартною, однак інколи Офіс може дати запит на додаткову інформацію у випадку виникнення питань або підозр. Обсяг форми досягає понад 20 сторінок і складається з 8 блоків. У випадку відмови подачі декларації або додаткової інформації Офіс може подати позов до спеціалізованого суду (Court of Protection) для відкликання депутата та заміни його на іншого. Для допомоги у заповненні декларації, особливо для парламентарів, що здійснюють першу каденцію, призначається спеціальний менеджер (case manager), що консультує з питань ведення бухгалтерії, роботи з банками, компаніями та іншими фінансовими операціями. Особлива увага приділяється купівлі, оренді, продажу нерухомості; здійс-

ненню інвестицій та подарунків, проведенню свят та канікул, лікуванню, банківським операціям, у тому числі і тим, що здійснюються з інших країн. Також необхідно звітувати про готівку, яка не лежить у банку, приватні колекції мистецтва, вина, марок тощо.

## **США**

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

Таким чином, можна сказати, що введення в дію системи електронного декларування дозволяє зробити діяльність депутата більш публічною та прозорою, наблизити до міжнародних стандартів (на прикладі Великобританії та США). Адже фіксація з боку Національного агентства з питань запобігання корупції та контроль зі сторони громадськості дисциплінує на зменшує спокусу до корупційних дій депутата.

# **Декларування доходів та обмеження діяльності за межами парламенту**

Аби забезпечити безпристрасність парламентарів, у законодавстві багатьох країн прописані норми, згідно з якими ті повинні утримуватись від перебування на посадах у приватних компаніях, а всі свої доходи та витрати декларувати. Також існує заборона працювати в приватних компаніях після закінчення парламентської роботи (**США, Британія**) протягом року – двох.

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

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

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

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

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

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

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

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

Варто зауважити, що вичерпну інформацію про додаткові доходи має лише голова Бундестагу. Громадськість може ознайомитись на офіційному сайті лишень з категоріями підробітку. Окрім того, німецькі парламентарі не декларують майно. Згідно з Кодексом поведінки членів німецького парла-

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

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

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

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

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

У **Нідерландах**, якщо парламентар отримує грошову винагороду за межами парламенту, то його зарплатня буде скорочена на відповідну суму. Також він зобов'язаний декларувати як оплачену, так і безкоштовну працю поза парламентом. У **Швеції**, якщо депутат працює за межами державного сектору місяць, то він втрачає на цей час заробітну плату.

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

**Європарламентарі** щороку декларують свої фінансові інтереси, які публікуються на сайті. Вони зобов'язані повідомляти також про те, що може призвести до конфлікту інтересів під час виконання своїх обов'язків. У 1999 році Європарламент вирішив посилити правила щодо декларування. Зокрема, погоджено, що імена тих, хто не подав декларацію у визначений час, повідомляються публіці одразу ж після попередження.

Відповідно до оприлюднених декларацій 751 європарламентаря за 2014 рік, їх середнім щомісячним "побічним" доходом є 646 євро. Найбільше "на стороні" заробляють австрійці – в середньому 2 400

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

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

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

## Дрес-коди парламентів країн світу: заборони і дозволи

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

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

У Державній думі **Росії** введено дрес-код для журналістів. Під заборону потрапили рвані джинси, шорти, коротенькі спіднички і шльопанці, декольтований одяг та розстібнуті футболки. В Апараті Дер-

ждуми запевнили, що до кольору і фасону одягу претензій мати не будуть.

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

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

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

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

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

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

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

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

# Післямова

Видання, яке ви тримаєте в руках, вмістило в собі різноманітні статті та матеріали, що протягом останніх двох років публікувалися на сайті [rada.oporaua.org](http://rada.oporaua.org) в розділі «**А як у них?**». Весь цей час рубрика слугувала своєрідним дзеркалом, що відображало основні вади нереформованого українського парламенту в світлі як успішних, так і невдалих світових практик парламентаризму. На сайті розділ продовжує жити своїм життям, поповнюючись новими публікаціями, а це видання слугує своєрідним каталогом тем, навколо яких розгорталися і далі не припиняються найбільш жваві публічні дискусії щодо реформи парламенту. Після прочитання зібраних тут текстів стає зрозуміло: попри несхожість та унікальність підходів різних країн до розбудови та зміцнення парламентаризму, успішний досвід об'єднує те, що він базується на неухильному дотриманні стандартів (принципів) демократичності – репрезентативності, інституційної незалежності, прозорості, відкритості та підзвітності парламенту. Очевидно – слідування демократичним принципам, а не сліпе копіювання практик, є рецептом успіху в реформуванні Верховної Ради України. Однак лише розуміючи, який шлях змін пройшли інші країни, ми зможемо обрати свій власний.

Усі зібрані у виданні матеріали підготовлені на основі аналізу нормативно-правових актів інших країн, моніторингу публікацій на офіційних веб-порталах урядових структур та парламентів світу, а також опрацювання відкритих джерел інформації. Для зручності читачів у друкованому примірнику ми прибрали посилання на джерела інформації та літературу. Вони збережені та доступні в матеріалах, які публікувалися на порталі [rada.oporaua.org](http://rada.oporaua.org)

# Створено в рамках Програми USAID «РАДА»: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво

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



Автори:

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

Упорядник:

**Олександр Неберикут**

Редактор:

**Анна Бондар**

Верстка та дизайн:

**Маріанна Пащук**

© Маріанна Пащук  
художнє оформлення, 2016  
© ОПОРА, 2016